

RAFAEL MESQUITA LADEIRA MOTA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS EM DEMOCRACIAS
LATINO-AMERICANAS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE OS GOVERNOS
PRESIDENCIALISTAS DO BRASIL E DA ARGENTINA**

Brasília

2017

RAFAEL MESQUITA LADEIRA MOTA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS EM DEMOCRACIAS
LATINO-AMERICANAS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE OS GOVERNOS
PRESIDENCIALISTAS DO BRASIL E DA ARGENTINA**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de Bacharelado
em Relações Internacionais pela
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof^a Raquel Boing Marinucci

Brasília

2017

RAFAEL MESQUITA LADEIRA MOTA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS EM DEMOCRACIAS
LATINO-AMERICANAS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE OS GOVERNOS
PRESIDENCIALISTAS DO BRASIL E DA ARGENTINA**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de Bacharelado
em Relações Internacionais pela
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof.^a Raquel Boing Marinucci

Brasília, 22 de Novembro de 2017

Banca Examinadora

Prof.^a Raquel Boing Marinucci

Prof.^(o) Frederico Seixas

Prof.^(o) Ulisses Teixeira

AGRADECIMENTOS

O agradecimento que faço hoje não poderia ser menos sincero do que o desespero que nos submetemos ao tentar satisfazer a consciência. Seja pela busca por conhecimento ou por um sentido a se viver, a consciência é o mais intenso desafio quando nos propomos criar algo.

Agradeço aos meus pais por terem introduzido em mim tamanha vontade por conhecer o que Camus chamaria de absurdo. Pelas aulas de história de minha mãe e da arte de escrever de meu pai que me corrigira tantas vezes.

Agradeço aos professores que tive por terem introduzido a dúvida em mim. Não fosse o desconhecimento que nos permeia não seria o conhecimento nossa salvação.

Agradeço aos autores das obras mais estimulantes que aqui li e que deixei de ler, aqueles que li em outras ocasiões e os que ainda lerei.

Finalmente, agradeço a minha orientadora, quem constantemente se uniu a minha consciência para desafiar e me direcionar a algo que nem eu sabia que poderia. Com tamanha paciência me dedicou sua paixão pela ciência, e dela, pude entender com clareza que ainda nada sei, e, ao que parece, não saberei. A ela dedico este trabalho, o qual nada teria escrito não fosse o limiar entre a inspiração que proporcionou e o eminente medo de retribuir com decepção.

EPÍGRAFE

“Neste ponto, o problema se inverte. Anteriormente tratava-se de saber se a vida devia ter um sentido para ser vivida. Agora parece, pelo contrário, que será tanto melhor vivida quanto menos sentido tiver. Viver uma experiência, um destino, é aceitá-lo plenamente. Mas, sabendo-o absurdo, não se viverá esse destino sem fazer de tudo para manter diante de si o absurdo iluminado pela consciência.”

Albert Camus

RESUMO

Este trabalho debate conceitos dos estudos neoinstitucionalistas da Ciência Política e sua aplicabilidade nas democracias do Brasil e da Argentina desde o período de sua redemocratização. São amplas as análises desenvolvidas pelo campo até aqui, mas acreditamos que o caminho lógico de tais teorias se mostra insuficiente para determinar o desenvolvimento da democracia nesses países. Aqui, não propomos uma teoria que generalize conceitos para todas as novas democracias presidencialistas, e nem para todas as democracias latino-americanas, mas sim, é intenção deste trabalho elucidar a hipótese de que fatores externos aos sistemas políticos de um Estado podem tornar mais completas as análises institucionalistas. Como constatamos, a falta de institucionalização do sistema argentino é melhor explicada se utilizarmos conceitos de Relações Internacionais, do que se apenas verificarmos quantitativamente as interações internas desse sistema. Para tanto, fazemos uma análise histórica da redemocratização de ambos os países e quais fatores externos podem ter contribuído para a conjuntura que vigora hoje.

Palavras-chave: Democracia. Institucionalização. Sistema Partidário. Redemocratização. Fragmentação. Volatilidade Eleitoral.

ABSTRACT

This paper discusses concepts from the Neoinstitutionalist studies of Political Science and its applicability in analyzing the democracies of Brazil and Argentina since the period of their democratization. The analyzes developed by the field up to now are extensive, but we believe that the logical path of such theories is insufficient to determine the development of democracy in these countries. Here, we do not propose a theory that generalizes concepts for all the new presidential democracies, nor for all Latin American democracies, but rather, it is the intention of this paper to elucidate the hypothesis that factors external to the political systems of a State can further complete the institutionalist analyzes. As we discuss here, the lack of institutionalization of the Argentine's party system is better explained if we use International Relations concepts, than if we only quantitatively verify the internal interactions of this system. To do so, we make a historical analysis of the re-democratization of both countries and what external factors may have contributed to the current conjuncture.

Keywords: Democracy. Institutionalization. Partition System. Democratization. Fragmentation. Electoral Volatility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 FORMAÇÃO DE GOVERNO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA	
PARTIDÁRIO	12
1.1 Sistemas partidários.....	12
1.2 Sistema de competição	15
1.3 Formação de Governo.....	20
1.4 Institucionalização do sistema partidário.....	24
2 BRASIL E ARGENTINA: SISTEMAS POLÍTICOS	32
2.1 O método	33
2.2 O processo de redemocratização	34
2.3 Democratização e a agenda internacional	44
3 CALCULANDO AS RELAÇÕES ENTRE PODERES	50
3.1 Fragmentação partidária e volatilidade eleitoral	51
3.2 Relação Executivo-Legislativo e estratégias presidenciais	59
3.3 Influências externas	62
3.4 Considerações finais	66
CONCLUSÃO	69

INTRODUÇÃO

A Ciência Política desenvolveu, ao longo de sua história, inúmeros trabalhos para uma formação de pensamento sobre a democracia. Uma lógica de análise se estabeleceu no campo ao longo das últimas décadas, concomitante às intensas atividades de centros de pesquisa e pesquisadores. Essa lógica, conhecida como Neoinstitucionalismo, ao final do século passado já se mostrava dominante e permeava não só a academia, mas a própria realidade ao ser inserida em processos de democratização. Em decorrência a isso, atualmente, aqueles que se propõem a realizar uma análise sobre um sistema democrático possuem um grande amparo conceitual, o que permite um maior número de análises empíricas, promovendo mais precisão analítica sobre a realidade e controle conceitual. Porém, o próprio Neoinstitucionalismo nasceu de um debate da matéria que se deu entre aqueles que já não concordavam com as instituições políticas como centrais para os processos democráticos, em discordância com as teorias institucionalistas. Mas o que são e como funcionam as instituições democráticas?

No primeiro capítulo deste trabalho debateremos o que constitui um sistema democrático sobre a ótica do Neoinstitucionalismo. O que são e como operam as instituições políticas em um formato estrutural e sistemático que contém lógicas de ação diferentes em diferenciados sistemas. Para tanto, os sistemas do Brasil e da Argentina, inicialmente, parecem formar um bom espectro para aplicarmos um estudo comparado sobre novas democracias latino-americanas, assim como demonstraremos em nosso trabalho.

Tentaremos responder ao longo do trabalho as seguintes perguntas: Como os sistemas partidários brasileiro e argentino, ambos países da Terceira Onda¹ de

¹ Conceito desenvolvido por Samuel Huntington (1991) para classificar os países que, a partir de 1970, começaria um processo de democratização ou redemocratização.

democratização e igualmente presidencialistas com repúblicas federalistas, levam a governos instáveis e voláteis? Quais aspectos institucionais e históricos proporcionam a falta de institucionalização de sistemas partidários de países presidencialistas da América Latina? Para tal, o segundo capítulo desenvolverá uma contextualização histórica sobre os processos de redemocratização de ambos os países com o intuito de depreender como foi constituída sua democracia e por quê. E, por fim, no último capítulo, realizaremos uma análise abarcando os conceitos desenvolvidos no primeiro capítulo e estudos empíricos desenvolvidos por outros teóricos, mediante o contexto elucidado no segundo capítulo. Assim, pretendemos indicar como a democracia se deu nos dois países, e, não somente, o que é conceitualmente determinante para tal compreensão de tal fenômeno.

Escolhemos o método comparativo das Ciências Sociais para compreender o funcionamento de um sistema democrático, mais especificamente, um sistema democrático novo, como os do Brasil e da Argentina, cujos restabelecimentos de seus sistemas se deram após regimes autoritários. Porém, como constatamos ao longo de nossa análise, este não é um estudo comparado que pertence apenas à Ciência Política, pois, assim sendo, nossas conclusões se privariam de maior precisão e complexidade. Como concluímos, e, em concordância com outros estudos que vem sendo desenvolvidos, certos aspectos do sistema argentino serão entendidos se submetidos a uma visão sistêmica de relações internacionais. Em um mundo extremamente globalizado e com relações estatais intrincadas, os estudos comparados não pertencem mais a apenas uma área das Ciências Sociais, mas sim, a uma síntese de conceitos e metodologias de análise. Não obstante, os estudos comparados sobre diferentes sistemas políticos estão ligados intimamente às relações internacionais, uma vez que o formato institucional promove o debate e envolve o processo da tomada de decisão de cada Estado para com suas políticas externas. Assim sendo, não utilizar teorias de Relações Internacionais tornaria nossas análises insuficientes, assim como concluímos ao final do trabalho. Logo, este é um estudo que promove a síntese e se insere dentro do contexto de Ciência Política e de Relações Internacionais.

1 FORMAÇÃO DE GOVERNO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO

Os estudos sobre formação de governo mostraram-se essenciais para a compreensão de comportamentos políticos e para entendermos como se dá o jogo de interesses dentro das instituições políticas estruturadas no sistema democrático. Então, neste capítulo, iremos trabalhar as dimensões e os debates teóricos que envolvem os estudos sobre o tema, principalmente no que concerne à aplicação dessas teorias em sistemas partidários menos estáveis. Para tanto, será preciso compreender como se dá um sistema partidário e de onde surgiram os conceitos sobre o formato “ideal” de democracia empregados na maioria dos sistemas latino-americanos. De forma que, de início, iremos elencar os estudos mais relevantes sobre sistemas partidários e o seu formato de competição. Logo em seguida, discutiremos a literatura que representa os estudos sobre formação de governo e as motivações políticas no processo de barganha e formação de coalizões. Por fim, iniciaremos o debate sobre a institucionalização destes sistemas, e como o seu processo é de difícil aplicação em novas democracias como as do Brasil e Argentina.

1.1 Sistemas partidários

As pesquisas sobre sistemas partidários se intensificaram no século passado, principalmente no que concerne ao entendimento de como influenciam e são influenciados pelo sistema político. Como aponta Braga (2006), os cientistas políticos Giovanni Sartori e Peter Mair conceberam a conceituação de sistema partidário como sendo um movimento independente. Os indivíduos desse sistema, os partidos, operam em uma ordenação de continuidades e descontinuidades que, guiadas pela constante tentativa de sobrevivência, ou seja, a manutenção de seus cargos no poder, variam entre a luta pela estagnação das estruturas do sistema, de um lado, e a

mudança, de outro. O partido, e as vontades dos indivíduos políticos, são, portanto, essenciais, senão centrais, na compreensão da volatilidade de um sistema político.

Mas, de fato, como se dão e como se operam tais vontades? Eis uma questão difícil de ser respondida, a qual depende de uma profunda análise sobre as interações políticas dentro do sistema e fora do sistema, no que chamamos de relações internacionais. Por enquanto, neste capítulo, veremos o que compete às interações domésticas de um sistema político.

Em um sistema democrático, tais interações se dão entre os indivíduos políticos e deles com os cidadãos e seus grupos de pressão em busca dos principais objetivos democráticos, os quais irão envolver uma extensa gama de conceitos. Robert Dahl (1965; 2005) propõe um formato ideal de tal interação. Segundo o autor, o principal fator que caracteriza a democratização de um Estado é o nível de responsividade do governo para com os seus cidadãos. Dahl não ignora que talvez nunca tenha havido ou haverá um sistema que demonstre tal característica por inteiro, mas o conceito oferece um parâmetro inicial para a proposição de uma teoria sobre democracia. A partir da noção de responsividade, é possível enumerar diferentes princípios garantidores da democracia, como a garantia à participação de cidadãos politicamente iguais e a oportunidade de livre expressão de preferências a serem consideradas e que não sofram qualquer tipo de discriminação. Para Robert Dahl (1989; 2001; 2005), ainda é necessária uma maior subdivisão desses princípios de instituições que uma *Poliarquia* deve oferecer à sociedade para garantir os três princípios básico que indicamos acima. Propondo, assim, em um primeiro momento, uma lista com 10, que se tornaram 8, e, por fim, foram divididas em 6: “1. Funcionários eleitos; 2. Eleições Livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para associações; 6. Cidadania inclusiva.” (DAHL, 2001, p. 99).

Para que a democracia seja mais inclusiva quanto possível, segundo Dahl, é preciso um formato institucional que permita que o maior número de pessoas engrene nessa estrutura. Com isso, torna-se possível comparar o nível democrático em diferentes sistemas avaliando o nível de oposição e contestação pública à tomada de decisões, em decorrência da permissividade do sistema de competição quanto ao acesso de ideias opostas às instituições políticas.

Dentro de uma esfera conflituosa entre a opinião pública e o nível de participação efetiva na política, na qual se dá o Estado democrático, partidos políticos adquirem papéis fundamentais como instituições e atuam conforme o sistema lhe permite, porém, transpassam as imposições do sistema e eles próprios, em seu jogo de discursos, tornam-se endógenos, além de modificar o sistema de competição.

Braga demonstra que é preciso analisar a estrutura política por completo, mesmo reconhecendo os partidos como endógenos de certa forma, ou seja, entidades cujas ações são capazes de alterar a si próprias e ao sistema. Ainda assim é necessário considerar toda a atmosfera que os envolve, tais como: “arranjo eleitoral, sistema de governo e estrutura de Estado (federalista ou unitário), que, conjuntamente, estabelecem o cenário para a atuação das instituições partidárias” (BRAGA, 2006, p. 36), e, mais à frente, ainda ressalta a importância do desenho institucional e do contexto histórico. Afinal, as mudanças sociais, e a mudança de suas necessidades, geram um conflito com as legendas criadas com objetivo de propor soluções ou combater questões anteriores, que devem, então, se reformular constantemente. Dentro de tal perspectiva organizacional, os partidos estão em constante disputa por cadeiras, logo, por poder. Devemos, então, compreender o ambiente no qual este sistema de competição é operacionalizado pelos partidos.

1.2 Sistema de competição

O sistema partidário que contém um mínimo de dois partidos, na democracia, é, portanto, um sistema de competição, e cabe dizer que a quantidade de partidos envolvidos na competição é crucial para sua estruturação. Grupos de representação política se organizam para realizar as vontades de uma parcela da sociedade, logo, os diferentes partidos disputam cadeiras para cargos políticos em um determinado sistema eleitoral que propõe eleições periódicas, e esses procuram sempre manter tais cargos, quando não, aumentar ainda mais a sua presença.

Braga mostra que na literatura sobre sistemas partidários são priorizadas as interações entre os indivíduos do corpo partidário, e deles com o corpo eleitoral, através do entendimento de suas especificidades competitivas e de um processo de análise histórico-cultural, estabelecendo padrões de atuação:

Em outras palavras, entendemos que, se por um lado, é o sistema partidário que determina o formato e o perfil dos partidos políticos que interagem entre si e, portanto, o conteúdo da estrutura de competição, por outro lado, é o sistema eleitoral que, do ponto de vista mecânico, dá a forma da competição, pois é a partir dessas regras que se estabelecem os parâmetros dentro dos quais os partidos atuarão que serão formuladas as estratégias, as previsões de efeitos políticos e os cálculos de oportunidade dos atores políticos em cada competição, gerando, portanto, incentivos ou desestímulos que afetam os padrões de atuação partidária. (BRAGA, 2006. p. 36)

O sistema de competição está, portanto, inevitavelmente conectado ao processo eleitoral e aos resultados obtidos desse processo. Como dito, os partidos disputam cadeiras de representação política e quanto mais as possuem, mais dominância exercem. Para tanto, analisar o número de partidos que compõem um sistema é primordial, e, nesse ponto, a literatura se estende e se renova a cada década. A princípio, a classificação do número de partidos limitava-se ao

bipartidarismo e ao multipartidarismo. Sistemas clássicos, como o bipartidarismo estadunidense e, principalmente, o britânico do século passado, eram capazes de exibir grande estabilidade e desenvolvimento, então, levavam o debate quase que a um entendimento unânime em torno da desorganização que o multipartidarismo poderia gerar se comparada à sua alternativa. Porém, temos de notar que ambos os sistemas não possuíam apenas dois partidos, mas sim, uma engenharia eleitoral restritiva junto a dois partidos fortes e estabelecidos, o que impedia e ainda impede, muitas vezes, a distribuição de cadeiras a outros partidos menores. Não obstante, a complexidade de tal análise ainda estaria por ser aprofundada, pois, como afirmou Dahl, o sistema bipartidário necessita de vários fatores para que seja aplicado com sucesso, e uma pequena ausência desses fatores, que é o caso da maioria dos países, resulta na falta de democracia.

Giovanni Sartori (1976, p. 143-153) teria sido, talvez, o primeiro a adicionar, de forma satisfatória, um novo quesito ao conceito numérico da análise da competição partidária: o distanciamento ideológico. Ele iria então classificar o sistema em bipartidário e pluralista, alterando o conceito geral de multipartidarismo para um mais detalhista e abrangente, que seria o “pluralismo limitado” (contendo até 5 partidos), e o “pluralismo extremado” (contendo de 6 a mais partidos). Afinal, segundo o autor, o número de partidos também poderia influenciar no distanciamento ideológico entre eles. Sartori acrescentou, então, os conceitos de moderação e polarização ideológica. Portanto, o sistema de competição partidária iria se classificar, segundo Sartori, em três principais: “bipartidarismo”, “pluralismo moderado” e “pluralismo polarizado”. Ele ainda introduziria uma quarta variação, que poderia ocorrer, ou não, dentro de umas das três anteriores, que seria o “sistema do partido predominante”.

Como o próprio autor ressaltara, o número de partidos é realmente importante e é variável primária, pois “indica, imediatamente, embora imperfeitamente, um aspecto importante do sistema político: as proporções em que o poder político é fragmentado ou não, disperso ou concentrado” (SARTORI, 1976, p. 144), além de nos mostrar quantos são os níveis de “correntes de interação” que ocorrem no sistema.

Porém, Sartori notou que aplicando somente tal variável ainda não nos era permitido responder uma questão essencial: “quais os partidos relevantes?”

Sartori apontou que, para medir a relevância de um partido, a noção unicamente numérica do sistema mostrava-se incapaz, pois usando do critério aceito à época de distribuição relativa do poder – nota-se força eleitoral – partidos com representação numérica pequena seriam logo descartados como fracos e irrelevantes. Com isso, observou-se que, em determinados casos, partidos com grande influência na balança seriam deixados de fora da análise do sistema, uma vez que teriam um número abaixo de 5% de representatividade (porcentagem que era comumente usada como determinante). Então, o autor ressalta que, quando se tratar de força numérica, o conceito deve ser traduzido para “força em cadeiras” no parlamento. Para ele, mesmo em sistemas cujo parlamento se divide em duas casas, a medida de força se sustenta para fins de objetividade e faz-se a observação da distribuição de cadeiras na câmara baixa, uma vez que as maiorias entre as duas casas não seja diferente. Por fim, Sartori concebe a seguinte etapa em: “transferir a atenção para o partido como instrumento de governo”, principalmente no que concerne aos sistemas pluralistas, ou seja, a importância e a capacidade que possui um partido para a formação de coalizões denominadas por ele como “potencial de governo” e “potencial de coalizões”. Isto posto, o autor estabelece duas regras, as quais suscitaram uma contagem “inteligente”, como ele próprio nomeia, para que um partido, dentro de um sistema multipartidário, seja, de fato, relevante:

Em suma, podemos excluir os partidos que não tem (i) *potencial de coalizão*, ou (ii) *potencial de chantagem*. Inversamente, devemos incluir todos os partidos que tenham relevância governamental na arena da formação de coalizões, ou relevância competitiva na arena da oposição. (SARTORI, 1976. p. 147)

Logo, é anexada ao critério numérico o componente de distanciamento ideológico. É através deste olhar mais detalhista ao multipartidarismo que Sartori

introduz o critério de ideologia ao cerne das teorias de competição partidária. Partidos, cujos posicionamentos geralmente se concentram na oposição, ou seja, partidos anti-sistêmicos, mesmo que detentores de poucas cadeiras, são entendidos como cruciais para os direcionamentos do sistema. Não obstante, aqueles que possuem grande parte das cadeiras podem até mesmo se tornar irrelevantes, caso não apliquem quaisquer influências no todo. A exemplo, o conceito de *partido de chantagem* (DOWNS, 1999), cuja força em cadeiras é ínfima, é notadamente importante para coalizões e barganhas no processo de competição e é, portanto, inserido na conceituação de Sartori.

O conceito ideológico interfere na própria noção da competitividade do sistema. Vale notar que a compreensão do sistema partidário como competitivo é fundamentada em apropriações de conceitos da economia. No entanto, há outra maneira de se observar o sistema competitivo, que permite compreender as decisões de certos partidos e indivíduos políticos, como a opção por determinadas coalizões em detrimento de outras tantas possíveis, que não os ajudam necessariamente a produzir mais votos e cadeiras. Como nomeou Carvalho (1998), existem as abordagens altruístas e egoístas ao se analisar as decisões dentro do sistema, as quais enfatizam a instrumentalização da organização partidária.

Ela [a instrumentalização] é o meio para a expressão de princípios ou interesses nobres ou verdadeiros de seus membros; ou permite tornar factíveis demandas que se orientam para competição política e para a obtenção de cargos públicos. (CARVALHO, 1998, p. 109)

Portanto, é justo dizer que não é possível percorrer o caminho científico de maneira positiva e abrangente se não forem consideradas ambas as abordagens. De modo que, como já dissemos, partidos que optam por decisões menos objetivas em relação à busca pela ampliação de cadeiras podem influenciar de maneira decisiva

nas coalizões e formações do governo, influenciando, assim, na maneira como devemos descrever e estudar um sistema partidário específico.

Um determinado sistema partidário encontra-se amparado por uma lei que constitui o aparato político estatal e legitima a relação entre sociedade e governo, de modo que os partidos se submetem a eleições periódicas e desfrutam de mandatos com tempo determinado. Dessa forma, Michael Laver (1989) sugere que o sistema partidário se divide em dois. Segundo o autor, a categorização de um sistema partidário vai além de sua condição temporal, e decorre, também, de suas condições político estratégicas. Sua divisão se refere a um sistema partidário cuja competição se dá dentro da arena legislativa, na qual os jogos de barganhas e coalizões acontecem diariamente, como veremos nos próximos capítulos quando tratarmos das relações, muitas vezes conflituosas em sistemas presidencialistas latino-americanos, entre Executivo e Legislativo. E também na arena de competição eleitoral, a qual já tratamos brevemente neste capítulo. As duas situações moldam o comportamento dos partidos. De fato, ambas definições se baseiam na temporalidade de um mandato, porém o autor se refere especificamente às arenas de competição eleitoral e legislativa como fenômenos independentes, todavia dependentes do dia do “julgamento final” – citando o próprio autor – que seria o dia das próximas eleições. Portanto, qualquer alteração em um dos diferentes sistemas, influencia diretamente o outro.

O comportamento dos partidos, se olharmos de perto, pode ser previsível, isso, claro, se utilizarmos a ação racional como sustentação para nossas análises. Se considerarmos que os partidos são atores racionais, e, por conseguinte, buscam racionalmente apoio político e votos, dentre as várias possibilidades de coalizões e decisões a serem tomadas por eles, irão optar por aquelas que mais lhes fornecerem o que procuram. Porém, para que não só nós analistas possamos enxergar as opções, mas, principalmente, para que os próprios partidos possam entender todas as suas possibilidades de agir racionalmente, há de haver um sistema funcionando de maneira clara e mecânica.

Aqui entende-se por institucionalização o conceito de Samuel Huntington admitido pela grande maioria dos pesquisadores e citado por Lee Savage (2016, p.6): "O processo pelo qual as organizações e os procedimentos adquirem valor e estabilidade", e para um sistema partidário institucionalizado: "os atores têm expectativas claras e estáveis sobre o comportamento de outros atores e, portanto, sobre os contornos e regras fundamentais da competição e do comportamento partidário". Isto posto, todas as especificidades de um sistema devem ser de comum entendimento entre os seus indivíduos. Não obstante, um sistema partidário vive constantes mudanças na sua composição e é passível de grande volatilidade, porém sempre se mantém em estrutura, e, dessa forma, ainda pode ser capaz de permanecer estável e preservar a racionalidade dos atores.

1.3 Formação de Governo

Durante o século XX, parte dos cientistas políticos que estudavam sistemas partidários, dentro da ótica da escolha racional, tinham a intenção de desenvolver métodos e equações para se aproximar de melhores descrições sobre o funcionamento de determinados sistemas, para assim poder encontrar padrões de comportamento dos atores envolvidos. Desta forma, possuíam maior capacidade de observação e análise em determinados períodos democráticos. Buscavam analisar as coalizões formadas durante o período da legislatura e o período eleitoral em detrimento da estrutura e do jogo político de barganhas, o que gerou os estudos de formação de governo. Aqui, formação de governo entende-se pela ação da figura central do governo em formar o seu gabinete (corpo de ministros apontados pelo primeiro ministro ou presidente), que na maioria dos casos ocorre em sistemas parlamentarista, mas, como veremos, ocorre de maneira semelhante em alguns sistemas presidencialista, principalmente nos latino-americanos.

Estes cientistas desenvolveram conceitos e critérios cuja prática se mostrava extremamente eficaz para a observação de democracias contemporâneas. Michael Laver (1998), por exemplo, discorria a respeito de dois caminhos para se estudar formações de governo: a metodologia empiricista e o caminho da lógica teórica, ou como ele chama: o modelo “a priori”. Ambos extremamente relevantes, porém, de aplicações de difícil distinção, uma vez que, para que seja possível escolher quais dados serão utilizados para montar um estudo empírico se faz necessário o uso de pressupostos teóricos lógicos, assim como para formar um estudo lógico é preciso analisar a realidade e casos reais da política. Evidentemente, para os estudos de casos, o empirismo metodológico apresenta sempre melhores inferências e teses. Porém, elaborar estudos de proposições de lógicas teóricas é essencial para a formulação de parâmetros e instituições sólidas para análises futuras. Em nosso trabalho, trataremos de ambas as possibilidades, propondo um olhar baseado em conceitos teóricos sobre sistemas democráticos e os analisando através de dados quantitativos desenvolvidos por autores da área.

Como o próprio autor afirma, o grande desafio das teorias de formação de governo é construir uma ligação sólida entre ambos os métodos para analisar a formação de coalizões no período eleitoral e no período entre eleições, e os motivos que levam partidos a competir quando procuram ganhar mais cadeiras nas casas legislativas e quando estão buscando influenciar e controlar o governo. Portanto, modelos a priori buscam minimizar o objeto de estudo – a competição entre partidos – e direcionar os estudos para uma visão geral sobre a formação de governo. Desse processo nascem os conceitos de motivações políticas para interpretar conjunturas cooperativas e não cooperativas.

A princípio, Laver afirma que na literatura sobre formação de governo muitos de seus conceitos advém da teoria dos jogos. Afinal, os estudos lógicos que pretendem analisar o comportamento competitivo partidário utilizam conceitos da

teoria dos jogos, alguns já mencionados acima, como a escolha racional. Porém, a discussão conceitual pode se estender muito aqui, de modo que o conceito da escolha racional advém do conceito do individualismo metodológico. O individualismo metodológico, como aponta Adam Przeworski (1985), decorre de um crescente número de teorias econômicas nas Ciências Sociais, classificado por ele como uma “ofensiva” deliberada de impor, no período que escrevia seu artigo, o método econômico. O fato é que quase todas as áreas das Ciências Sociais se deparam com o desafio imposto para que teorias fossem desenvolvidas através do conceito da ação individual.

Sobre a teoria dos jogos, não cabe aqui entrarmos a fundo em seus conceitos, porém é importante usarmos da concepção mais básica de sua aplicação: o dilema do prisioneiro. O esquema montado no dilema do prisioneiro nos guia a um debate sobre a possibilidade de cooperação entre agentes de um determinado sistema e, por conseguinte, dividimos a classificação entre aqueles que acreditam que a natureza dos agentes no determinado sistema os impulsiona a cooperação ou não. Voltando a Laver, o autor afirma que a literatura também se divide dessa forma, entre aqueles que descrevem o sistema partidário como cooperativo e não cooperativo. Aqueles que classificam o sistema partidário como não cooperativo afirmam que a cooperação na formação de coalizões apenas existe se for a melhor opção dentre todas as outras das quais os indivíduos racionais e “egoístas” irão analisar. Já aqueles que observam o sistema como cooperativo, voltam seu olhar para os efeitos que as coalizões geram ou podem gerar, e não em como elas podem ou não acontecer em detrimento das vontades e dos comportamentos dos indivíduos. O autor aponta que a visão não cooperativa foi desenvolvida junto ao neoinstitucionalismo, o qual, após um desentendimento acadêmico e social na real importância das instituições para o desenvolvimento da política, ressalta que instituições de fato são centrais e extremamente importantes. Para essa visão, é através de um institucionalismo com regras claras e identificáveis que os indivíduos poderão agir de forma racional para a realização de barganhas no processo de formação de governos.

De forma empírica ou lógica, a intenção de compreender o que levam governos a serem formados defronta-se, também, com as motivações políticas dos indivíduos. Como estávamos concatenando mais cedo, os partidos buscam sempre manter, quando não ampliar, o número de cadeiras que possuem, assim como os políticos procuram conquistar ou manter suas cadeiras. A concepção mais básica que podemos expor é a de que se as instituições de representação têm como função conquistar demandas para seus representados, devem preservar e lutar por cadeiras que irão lhe proporcionar influência através do poder de barganha. Não obstante, uma vez conquistadas as cadeiras, as mesmas têm função de influenciar nas políticas do governo para que sua parcela social seja de fato representada. Portanto, neste formato cíclico, Michael Laver diz serem duas as variações de motivações políticas: “*Office-Seeking*” e “*Policy-Seeking*”. Sob a ótica das duas metodologias foram desenvolvidos diversos conceitos através de pontos de partida, tais como: quais partidos formavam ou eram membros de um governo específico; alocação de portfólio; duração da formação do governo; partidos dominantes, etc. Por exemplo, para os estudos empíricos de *office-seeking*, notou-se que governos cuja maioria era formada por apenas um partido, eram mais duráveis que os demais. Ou, olhando através da metodologia lógica, tornou-se muito comum o conceito de “*minimal winning*”, no qual entendia-se que cada membro de uma coalizão deveria ser de fundamental importância para manter a sua existência e seus possíveis ganhos, de modo que a saída de um único membro resultaria em perdas ou a entrada de um outro resultaria em ganhos. Assim, todos os membros são relevantes.

Afinal, este processo teórico sobre a dinâmica partidária vale para todos os sistemas? Há um fundamento extremamente importante para que se possa valer qualquer tipo de estudo democrático. Na verdade, foi sobre esse fundamento, transportado da Ciência Econômica para a política, que se fundou grande parte do pensamento contemporâneo sobre democracia. A “escolha racional” é o conceito que permite tamanho positivismo empírico e teórico nas propostas de análises de sistemas partidários. O próprio Downs, um dos pioneiros no uso deste conceito para a análise partidária, diz que a análise das realidades políticas sobre a lógica teórica que ele

propôs depende de “um eleitorado de eleitores racionais”, dentre outros requisitos que já elencamos ao citar outros autores. O que parece ser muito interessante se voltarmos nossos olhos para as consideradas novas democracias, ou democracias da Terceira Onda, principalmente da América do Sul e leste europeu. Afinal, existe de fato escolha racional ou um eleitorado composto de eleitores racionais, ou ainda indivíduos políticos racionais?

O fato é que tais teorias foram desenvolvidas sob a égide de sistemas já institucionalizados, e de sistemas cuja volatilidade eleitoral é mínima e a legitimidade social já havia sido constituída de maneira que se faziam claras a regras do jogo político. Porém, como apontam, inclusive, os contra-argumentos das teorias marxistas a esses conceitos, o uso da escolha racional através da ação individual não é universal, pois as preferências e a lógica do interesse do indivíduo não o é. Mas, de fato, o que caracteriza a institucionalização de um sistema, ou melhor, o que caracteriza a não institucionalização?

1.4 Institucionalização do sistema partidário

Uma análise histórica pode mostrar como os conceitos econômicos que se generalizaram nas teorias das Ciências Sociais e incorporados nos estudos sobre democracias impuseram um ideal metodológico de análise que acabou por impor um ideal democrático, como o que já mencionamos ao citar Dahl. Os países da Terceira Onda de democratização, a qual começou por volta do início de 1970, mesmo momento em que o campo teórico é tomado por tais teorias, desenvolvidas em democracias estabelecidas e necessariamente capitalistas, principalmente estadunidenses, foram extremamente influenciados, se não impostos a essa idealização de um sistema político e partidário baseada na ação racional dos indivíduos. O próprio conceito de institucionalização do sistema partidário é empregado nesse contexto

impositivo das preferências e interesses dos indivíduos. Assim, a institucionalização do sistema partidário se tornou fundamental em si mesma como um conceito primário da Ciência Política, por se fazer determinante para entender um sistema quando nele se encontra ausente. Sistemas com altos níveis de estabilidade proporcionam maior capacidade de manobra teórica e, portanto, podemos manter conceitos e variáveis como constantes – *ceteris paribus* – e estudar as variações que acontecem, ou seja, reduzimos o objeto que procuramos analisar para que seja possível produzir uma análise objetiva e positiva a seu respeito. Logo, direcionamos o nosso olhar para os diferentes níveis de interações dentro de um sistema partidário, e mantemos a sua institucionalização como uma constante, que são as já mencionadas condições para ação racional. Se uma democracia fornece essas condições, entendemos que os atores irão sempre agir de forma racional para maximizar os seus ganhos e minimizar suas perdas. Mas, e quando o sistema não fornece tais condições? E quando o sistema não é institucionalizado, ainda é possível fazer inferências tão positivas? Para iniciarmos, precisamos entender melhor o que é ter um sistema institucionalizado e estável.

Como havíamos dito, a institucionalização de um sistema é o processo pelo qual os partidos adquirem valor e estabilidade. Para sabermos se um sistema partidário é institucionalizado ou não precisamos extrair uma gama de fatores que envolvem o sistema partidário, como: duração dos governos; localização de líderes políticos e partidários; alocação de investimentos; partidos relevantes e dominantes; e ideologias das legendas partidárias. Dessa forma, podemos formar perfis e históricos para entender, o porquê se formam certas coalizões ao invés de outras tantas opções, ou entender as estratégias legislativas adotadas por um presidente, ou até as motivações dos indivíduos políticos. Scott Mainwaring (1998) elencou quatro dimensões para se classificar o nível de institucionalização de um sistema partidário. Primeiro, a estabilidade nos padrões de competição intrapartidário. Para o autor, este é provavelmente o requisito mais importante, pois a institucionalização estaria ligada à estabilidade e a regularidade no formato de competição, com atores que reconhecem suas posições e a de seus semelhantes em legislaturas sucessivas.

Segundo, os partidos devem fincar raízes na sociedade, ou seja, os partidos possuem uma gama de eleitores que regularmente se veem ligados e representados por ele. Quanto mais estabilidade nesse quesito, ocorrerá menos volatilidade eleitoral, o que de uma eleição para outra, representa influência direta no primeiro quesito do autor. Terceiro, os indivíduos políticos devem atribuir legitimidade aos partidos. É primordial que eles reconheçam os partidos como fundamentais para o funcionamento da democracia. Por fim, a organização partidária. A organização de legendas não pode ser direcionada às vontades de alguns poucos líderes que possuem maior poder de barganha. Os partidos devem preservar seus valores de forma independente.

As quatro dimensões propostas por Mainwaring, por mais que discutidas e renomeadas, mantém-se em conceito e sentido, e preservam os mesmos fatores determinantes: regularidade, padrões e estabilidade. Em outro trabalho, Mathias Basedau e Alexander Stroh (2008, p. 11), utilizam a nomenclatura referente à institucionalização do sistema de partidos proposta por Randall e Svånsand: “Raízes na sociedade; Coerência; Autonomia; Nível de organização”, representando praticamente as mesmas dimensões de Mainwaring. Um sistema institucionalizado, portanto, funciona de forma mecânica através dessas dimensões, e, através da premissa da racionalidade dos atores, se torna possível analisar o processo de barganha de coalizões e os motivos que levaram ou levariam a tais escolhas.

Lee Savage, que pretende entender como aplicar esses estudos de formação de governo quando há falta de institucionalidade de sistemas, especificamente do leste europeu, ressalta que sua pesquisa se guia por outros três pontos, dos quais ele vai indicar o nível de falta institucionalidade. Pois, segundo o autor, é incoerente utilizar conceitos desenvolvidos para a análise de sistemas que são estruturados de outra maneira. O formato mecânico, com um processo de competição estruturado através de regras claras, com pouca volatilidade eleitoral e interesses dos atores definidos, fornecem aos atores desse sistema uma gama de informações que possibilitam a definição de suas estratégias. Contudo, essas características não são

encontradas com tamanha estruturação em novas democracias. Então, para definir se um sistema não está institucionalizado, o autor elenca seus três pontos:

Em primeiro lugar, nas democracias estabelecidas, os partidos no poder geralmente são considerados como possuidores de uma vantagem no processo de formação da coalizão, mas quando os sistemas partidários não são institucionalizados, os mesmos podem estar muito enfraquecidos ou até serem excluídos do parlamento após a próxima rodada de eleições. Segundo, os atuais partidos dominantes podem inibir o desenvolvimento da interação programática entre os participantes no processo de formação da coalizão. Finalmente, a entrada de novos partidos pode aumentar a incerteza no processo de negociação da coalizão, pois são "entidades desconhecidas". (SAVAGE, 2016, p. 2-3)²

Como veremos no capítulo 3, desvantagem dos partidos já no poder é uma característica quase exclusiva de novas democracias, pois do contrário, em um sistema já institucionalizado, partidos no poder devem possuir vantagens sobre aqueles que estão tentando conquistar cargos. Em um estudo detalhado sobre o sistema partidário brasileiro, focado nos governos municipais, Marko Klačnja e Rocío Titiunik (2017) apontam que ganhar um cargo público como o de uma prefeitura garante uma série de vantagens, ao menos deveria, ao partido que detém o poder. O poder sobre as finanças públicas e a capacidade de aplicar políticas públicas fornecem terreno para alavancar o nome do político e do partido. Porém, como os autores mostram, no Brasil, onde prefeitos só podem se candidatar a dois mandatos consecutivos, aqueles que ganham uma primeira eleição na maioria dos casos não

Tradução nossa de *"the process by which organizations and procedures acquire value and stability", "actors entertain clear and stable expectations about the behavior of other actors, and hence about the fundamental contours and rules of party competition and behavior"*. O conceito foi extraído do texto *"Party system institutionalization and government formation in new democracies"* de Lee Savage (2016, p. 6).

² Tradução nossa de *"First, in established democracies incumbents are generally thought to possess an advantage in the coalition formation process, but when party systems are not institutionalized incumbents may be much weakened or even excluded from parliament following the next round of elections. Second, former dominant parties can inhibit the development of programmatic interaction between participants in the coalition formation process. Finally, the entry of new parties can add considerable uncertainty to the coalition bargaining process as they are "unknown entities."*

conseguem se reeleger. Savage (2016) afirma que este cenário se torna possível em sistemas com grande volatilidade eleitoral, onde de forma geral os votos estão propensos a se direcionarem aos partidos que não estão no poder. O autor ressalta que muitas vezes uma atuação não correspondente com as expectativas em termos de transparência e aplicação de políticas para questões latentes, como o desemprego, impulsionam sempre vitórias da oposição. Outra explicação se apoia nos altos níveis de corrupção de novas democracias. Devido à falta de transparência e prestação de contas do atual detentor do cargo, são geradas desconfianças em uma sociedade que já está acostumada com o processo político de clientelismo, de forma que se gera mais volatilidade eleitoral.

O segundo ponto do autor - partidos dominantes podem inibir os processos de barganha e coalizão - se aplica muito bem às novas democracias do leste europeu que são em grande parte parlamentaristas e algumas semi-presidencialistas. O autoritarismo de um partido dominante acaba interferindo nos processos regulares da democracia, como o eleitoral e competitivo, de modo que outros partidos regulares do sistema são constrangidos. Finalmente, a constante entrada de novos partidos no cenário político gera maior complexidade no sistema de barganhas. No processo de coalizão, atores conhecidos e com históricos de aliança costumam ter maior facilidade de negociação. Porém, em um sistema que vivencia a entrada de novos partidos constantemente, há a geração de maior incerteza no processo.

Nem todos os países da Terceira Onda, contudo, possuem sistemas partidários fracos. O Uruguai é um caso notório de um sistema presidencialista cuja coerência das legendas se institucionalizou na sociedade ganhando assim estabilidade e reconhecimento. “O que faz o caso uruguaio interessante de ser analisado é a ocorrência simultânea de coalizões pré-eleitorais e pós-eleitorais.”³ afirma David Altman (2000, p. 262) em seu estudo no qual pretende mostrar que coalizões políticas

³ Tradução nossa de “What makes the Uruguayan case an interesting one to analyze is the simultaneous occurrence of pre-electoral and post-electoral coalitions”

também podem ser estabelecidas e durar por todo um mandato em novas democracias presidencialistas, se seus sistemas partidários forem estáveis. Certamente deve-se encontrar algumas conceituações diferentes daquelas que são projetadas para sistemas parlamentaristas, como de Lee Savage, por exemplo. Altman, então, enumera os conceitos principais para compreender fortes coalizões no presidencialismo: “afinidade ideológica; equidade do acordo de coalizão entre o presidente e as outras frações; proximidade das eleições que estão por vir; e aprovação presidencial.”⁴ (2000, p. 264). A muito se atribui à institucionalização do sistema partidário uruguaio um formato que foi se estabelecendo ao longo das últimas décadas de consolidação de sua democracia. No entanto, como apontado por Mariana Llanos, países que possuem partidos e instituições fracas, cujo poder é concentrado nas mãos do Executivo, sofrem extrema dificuldade de se estabilizar politicamente.

Muitas vezes, observou-se que as propensões unilaterais do Executivo, combinadas com legislaturas aquiescentes e partidos políticos fracos, limitaram a formulação de políticas às equipes técnicas do poder executivo e favoreceram a sua aprovação por decreto, sem consulta prévia e negociação com outras forças sociais e políticas. Em seguida, as mudanças políticas nas novas democracias - notavelmente as relacionadas às reformas estruturais - foram implementadas de forma rápida e decisiva, em contraste com os processos de decisão complicados e limitados que caracterizam as democracias representativas. Esse estilo particular de governo foi considerado negativo para a consolidação das reformas políticas e da democracia. (LLANOS, 2002, p. 4)⁵

Um sistema partidário fraco acarreta inúmeros problemas para uma

⁴ Tradução nossa de “ideological affinity, fairness of the coalition agreement between the president and the other fractions, proximity of coming elections, and presidential approval.”

⁵ Tradução nossa de “It has been often pointed out that the unilateral propensities of the Executive, combined with acquiescent legislatures and weak political parties, have confined the formulation of policies to the technical teams of the executive branch and favored their adoption by decree, without previous consultation and negotiation with other social and political forces. Then, policy changes in new democracies - remarkably those related to structural reforms - have been implemented swiftly and decisively, in contrast to the complicated and limited decision-making processes that characterize representative democracies. This particular style of governing has been regarded as negative for the consolidation of both policy reforms and democracy.” p. 4)⁵

democracia, como já vimos. Os espaços para a corrupção se abrem e a desconfiança se generaliza. Processos que podem macular a democracia, como um impeachment do governante, tornam-se extremamente recorrentes como mostra o estudo de Hun Young Kim (2014). Escândalos políticos e o que pode ser considerado por institutos internacionais – os quais mencionaremos no capítulo seguinte – como um mau governo podem ser fatais nesse tipo de conjuntura.

Presidentes estão também muito mais propensos a enfrentar tentativas de impeachment quando o sistema contém fortes poderes presidenciais, o que parece criar conflitos com outras forças do governo, particularmente com o legislativo. (KIM, 2014, p. 534)⁶

No Brasil vivenciamos dois impeachments em cerca de 24 anos e inúmeras outras tentativas frustradas. Como também na Argentina, que viveu algo parecido com a renúncia do então presidente Fernando de la Rúa (partido Alianza), em 2001. A renúncia se deu em meio a uma grande crise econômica, social e política. Atualmente, o governo argentino encarou uma transição eleitoral conturbada, na qual a ex-presidente Cristina Kirchner, do partido Frente para la Victoria (antigo Justicialista), deixou o posto com grande impopularidade, cedendo espaço para um novo partido argentino, Compromisso por el Cambio, que havia sido criado em 2005 com o nome de Proposta Republicana. O que quebrou a intermitência de presidentes eleitos ou pelos partidos Justicialista ou Unión Cívica Radical desde a retomada democrática em 1983. Porém, Cambiemos se deu por coligação partidária trazendo o Unión Cívica Radical, que já havia se reformulado para Alianza em uma coligação com o Frente Grande elegendo para o cargo de presidente, Fernando de la Rúa, porém se debilitou com a crise de 2001 e se dissolveu. Esta confusão de nomes e coligações demonstra de forma introdutória a fraqueza do sistema partidário argentino. Podemos perceber

⁶ Tradução nossa de “Presidents are also more likely to face impeachment attempts when the system includes strong presidential powers, which seem to create conflicts with other branches of government, particularly with the legislature.”

que, assim como no Brasil, a inconsistência partidária se dá em meio a uma alternância de poucos grandes partidos que lutam pela sobrevivência no contexto de um sistema fragmentado com um número muito elevado de partidos e coligações.

Llanos evidencia os perigos de grandes discrepâncias entre executivo e legislativo ao se adentrar na história da democracia argentina. Em seu livro, passa pelos períodos democráticos que foram interrompidos seis vezes por regimes militares para finalmente estabelecerem uma ininterrupta sequência de eleições democráticas, iniciada em 1983 com a eleição de Raúl Alfonsín do partido Unión Cívica Radical (UCR). O que deve ser observado é que já nas primeiras eleições pós-regime militar, o número de partidos políticos com um candidato a presidência já é muito alto: 13 partidos. Enquanto no Brasil o número em 1989 é ainda maior, 22 partidos. Como destaca Rogério Schmitt (2000), a nova carta à Constituição, no Brasil, alterou significativamente a organização partidária, quando foi conferida autonomia aos partidos para se organizarem livremente através da nova Lei dos Partidos Políticos, Lei no 9.096 que entra em vigor em 19/09/1995. A mesma lei também acaba quase que por completo com as barreiras partidárias existentes no período do regime militar, que já estavam sendo seguidas na década de 1980. Portanto, como vinha indagando, é de fato muito interessante notar que no Brasil, as primeiras eleições das novas democracias tiveram um caráter partidário discrepante com o que se vinha ocorrendo anteriormente, ao contrário da Argentina, que manteve uma certa regularidade durante as décadas de 1980 e 1990.

Em detrimento de um regime extremamente rigoroso politicamente, a retomada da democracia no Brasil ocorreu de forma lenta e controlado pelos militares, como veremos no próximo capítulo. Assim como veremos também que na Argentina o processo de redemocratização foi mais abrupto. Porém, é preciso reconhecer que são muitos os fatores contextuais os quais podem ter influenciado negativamente a falta de institucionalização, e não somente questões internas a ambos, mas em decorrência de regimes do sistema internacional.

2 BRASIL E ARGENTINA: SISTEMAS POLÍTICOS

Este trabalho busca a compreensão dos conceitos e significados que nos levam a entender diferentes formas de governo dentro de sistemas semelhantes, determinando seu êxito ou falhas naquilo que estabeleceremos no decorrer da pesquisa como parâmetros de um sistema. Aqui são investigados os principais pontos de divergências e semelhanças que se entrecruzam de forma a nos fornecer dados e padrões que servem para distinguir o que muitas vezes é considerado por grande parte da literatura de Ciência Política como o sistema ideal, estabelecendo uma relação de causa e efeito entre as variáveis identificadas. Talvez, já perceptível no capítulo anterior, o trabalho persegue um caminho científico “normal”, “positivo” na tentativa de produzir um estudo que agregue novas informações à literatura que já vem sendo desenvolvida sobre a questão. Logo, pelo que já se tratou aqui, iremos utilizar o método comparativo, explorando dois países de sistemas políticos semelhantes, Brasil e Argentina, que demonstram o mesmo efeito: a falta de institucionalização partidária. Em um primeiro momento vamos discorrer sobre o método comparativo e como iremos aplicá-lo aqui, determinando os períodos e variáveis a serem comparadas. Após descrever a estrutura de nossa comparação trataremos das transições democráticas de ambos os países. Vamos compreender de forma breve como se formou o sistema de governo presidencialista nos países. Por fim, abriremos o olhar da redemocratização para as relações internacionais e como os fatores externos podem ser determinantes para as transições que ambos os países vivenciam. Poderemos constatar, ao longo da pesquisa, que o formato escolhido pode se mostrar inadequado ou inoportuno ao que se pretende, devido à vasta complexidade e diferentes possibilidades do método comparativo. Contudo, visto o atual desenvolvimento de teses partindo da comparação de sistemas democráticos em sistemas classificados, geralmente, como da “terceira onda de democratização”, trazê-los para o contexto latino-americano se mostra coerente com a literatura que já vem sendo desenvolvida.

2.1 O método

O método comparativo é considerado, muitas vezes, necessário para o que se pretende com os estudos de democracia, tendo o sistema político como objeto. Aqui, por exemplo, busca-se entender como um sistema político partidário se torna institucionalizado ou é rejeitado pela sociedade. Assim, nos parece que a comparação de diferentes sistemas é a que nos daria melhores inferências sobre as hipóteses apresentadas na literatura. Mas, por quê? Como indaga Giovanni Sartori (1991), tudo é sujeito a comparação, nem que por um segundo. Na iminência de não produzir um estudo comparado despropositado, devemos melhor certificar os motivos para a comparação do que apenas o argumento de que o método nos parece ser útil. Em nossa pesquisa, não é pretendido a generalização de conceitos e teorias, mas sim aplicar de forma sintética os diferentes conceitos da literatura em dois países que possuem casos semelhantes.

Quando se pretende analisar quais fatores contribuem para a institucionalização do sistema partidário e para a estabilidade política é possível utilizar-se de diferentes objetos. Não obstante, a definição quantitativa e qualitativa de tais semelhanças e diferenças deve ser apontada. Como afirma Camilo Negri (2011), a comparação pode ser feita por semelhanças ou por contrastes. Buscar dois objetos dos quais tem quanto mais aspectos semelhantes possível, nesse caso a busca é justamente pelos aspectos contrastantes entre eles.

Os dois países aqui comparados, Brasil e Argentina, viveram regimes autoritários em períodos relativamente próximos, e são considerados como parte de um grupo de países que a partir de 1970 se redemocratizaram ou que aplicaram o regime democrático pela primeira vez. Ambos se redemocratizaram na década de 1980, e, portanto, o período de comparação neste trabalho se dará a partir dos governos democráticos, quando o sistema partidário é livremente composto e tem

pleno funcionamento no Congresso, do contrário não seria possível entender a institucionalização partidária, afinal, no caso argentino, a cada golpe militar seu parlamento era totalmente fechado. Os dois países possuem um sistema presidencialista federalista com algumas semelhanças que serão apontadas. E, finalmente, sofreram a queda de presidentes, tendo o Brasil vivenciado dois impeachments e a Argentina uma renúncia que seguiu de um processo de impeachment. Mas, em alguns pontos do percurso das duas democracias, certos acontecimentos se diferenciam em resultado, apesar de passarem por situações semelhantes, e, com isso, iremos primeiro entender o contexto histórico interno e externos dos países neste capítulo, para, no próximo capítulo, definirmos em que essas diferenças realmente nos trazem algo concreto seguindo o que propomos no capítulo anterior ao fazer uma correlação entre os estudos *a priori* e empíricos sobre o tema.

2.2 O processo de redemocratização

O processo de implementar, retomar ou mudar um sistema de governo é alvo de muitos estudos no meio. A capacidade de analisar todos os fatores institucionais envolvidos em uma transição de sistemas vem da habilidade de síntese em Ciências Sociais. O debate entre diferentes campos fornece detalhes sobre os impactos e possíveis resultantes da implementação da democracia, por exemplo. É preciso investigar as resultantes não só econômicas, mas sociais em detrimento da cultura e sua construção social, contexto histórico e o próprio histórico político, entre outros. Desta forma, se torna possível, então, compreender a relação sociedade/Estado, e os contratos acordados na formação de um sistema. Durante o século XX muitos países adentraram em regimes autoritários devido a fatores particulares, porém, em detrimento de pressões externas geradas pelo regime mundial da Guerra-Fria. Foram abundantes os incentivos para os estudos de transições políticas e principalmente para os estudos de democracia, pois muitos dos regimes militares ocuparam sistemas

democráticos. Todavia, mantiveram alguns de seus processos, mas de forma controlada, o que deturpa completamente o sistema. A maior parte desses regimes autoritários assumiriam o poder para controlar uma situação de “risco”. No caso latino-americano, o risco do comunismo tomou conta das narrativas políticas e sociais. Como apontam alguns autores (BANDEIRA, 2010; MOTTA, 2000) o caso da revolução cubana alertou os Estados Unidos que passaram a considerar todo o território latino-americano como passível para crescimento do comunismo. Como sustenta Motta, no Brasil os discursos anticomunistas já eram observados desde os anos 1930, fazendo com que a pressão norte-americana tivesse respaldo não só político como social no país. O que se viu foram regimes que na maioria dos casos se transformaram em sistemas violentos que deixaram resquícios institucionais nas retomadas democráticas.

A redemocratização no Brasil se mostrou um dos processos mais lentos e conturbados dos países da Terceira Onda de democratização. Iniciou em 1974 e fecharia o ciclo finalmente em 1989, com a primeira eleição direta de um presidente civil. O regime autoritário, militar, que vigorava no país desde 1964, era semelhante em vários aspectos a outros instaurados na América do Sul e na Europa. Porém, o caso brasileiro possui algumas peculiaridades, até pelo fato de ter se mantido um parlamento, mesmo que ineficaz, mas com eleições para cargos de senador e deputado federal. Diferentemente de países como o Chile e a própria Argentina que sofreram regimes muito mais restritivos e autoritários, no Brasil ainda havia um sistema partidário e um processo popular, mesmo que sob o domínio dos militares. Na Argentina o regime se assemelhou ao totalitarismo, pois o país não se classificava nem como uma “democracia dirigida”, como era o caso de Uruguai e Chile, como apontam Juan Linz e Alfred Stepan (1996).

Em 1974 tomou posse como presidente brasileiro o general Ernesto Geisel, que vinha com a proposta de começar a transição democrática. Porém, apesar de buscar aliados na sociedade civil, ainda ocorreriam muitos debates para convencimento dos próprios militares sobre conceder o poder. No mesmo ano, chega

ao Palácio do Planalto uma carta do cientista político Samuel Huntington que continha um autodenominado memorando com o título “Approachs to Political Decompression” (HUNTINGTON, 1974), com sugestões para os procedimentos que o governo brasileiro poderia realizar visando a transição democrática. Segundo o autor, o processo deveria ocorrer de forma cautelosa e não imediata, para evitar o efeito contrário, como ele bem avaliou: “para se prevenir de um possível retorno às instáveis e ineficientes condições políticas que prevaleciam antes de 1964” (HUNTINGTON, 1974, p.)⁷. Deveriam ser seguidos três procedimentos em ordem: institucionalização da classe política na sociedade; aumentar a representatividade traduzida em ideologias partidárias; e liberalização constitucional. Huntington deixa claro que o governo, sem uma liderança individual definida, deveria ele mesmo proporcionar e orquestrar a descompressão política. Assim, de 1974 até de fato se concretizar a transição, se passam 16 anos, quase o dobro do que levou Portugal, por exemplo, e observamos grande parte dos processos propostos no memorando sendo levados à prática.

Embora muitos autores indaguem sobre as consequências negativas que a demora do processo pode gerar, este não é nosso objetivo no momento. Contudo, certamente devemos mencionar um tópico extremamente importante para o desenvolvimento do sistema político do Brasil a partir de 1990 gerado pelo controle do governo no processo de democratização. Em 1985, após o movimento das *Diretas-Já*, forma-se o primeiro governo civil no Brasil, porém ainda através de eleições indiretas, com a eleição de Tancredo Neves, símbolo popular do movimento, que morre antes de assumir o cargo, deixando a presidência para José Sarney, um político que historicamente era ligado aos militares. Como descrevem Linz e Stepan, o presidente junto ao Congresso, eleito em novembro de 1986, possuíam duas missões: conter a crise econômica e inflacionária que seguia a década de 1980 conhecida como a “década perdida”; e de liberalização do sistema político através da reconstrução da Constituição brasileira que datava de 1967 e possuía ainda várias emendas criadas

⁷ Tradução nossa de “to prevent a possible return to the unstable and ineffective political conditions prevailing before 1964”

pelos militares. Todas as tentativas de conter a crise econômica falham por parte do presidente que, em 1988, interfere de forma direta junto a alguns ministros que ainda eram militares, nas votações dos artigos constituintes. Havia um movimento por parte do Congresso para a formação de um sistema parlamentarista, ou até semipresidencialista, atribuindo maior poder ao parlamento e cerceando os limites de atuação presidencial. Junto aos militares, muitos ainda ministros, se iniciou um processo de ameaças e de forte lobby que resultou na alteração do artigo 78 que estabeleceria o parlamentarismo. Todos os outros artigos anteriores que foram construídos para compor uma Constituição parlamentarista se mantiveram inalterados, porém vigorando para um sistema presidencialista (LINZ; ESTEPAM, 1996). Os autores atribuem ao evento a fragilidade constitucional e grande parte dos problemas da relação Executivo e Legislativo que viriam a acontecer. Dentre várias características da Constituição de 1988, ressalta-se o artigo 62 que se refere à criação de medidas provisórias pelo presidente. Citando os autores Figueiredo e Limongi, um artigo sobre os embates entre Legislativo e Executivo aponta o artigo 62 como a prerrogativa do presidente de criar medidas provisórias com imediata força de lei.

Figueiredo e Limongi (1997:144) mostram que no período de 1988 a 1995 foram editadas 1.249 medidas provisórias. Cabe assinalar, porém, que, deste total, 862 medidas eram versões repetidas de decretos não analisados pelo Congresso no prazo de trinta dias após sua emissão. Uma taxa tão elevada de medidas provisórias reeditadas é um sinal claro de que essa arma constitucional estimula os presidentes a uma ação unilateral e ao abuso dos seus poderes legislatórios. (AMORIM NETO, 2000, p. 9)

Fora o embate político entre Executivo e Legislativo, a nova democracia brasileira tem seu começo marcado por uma remanescente crise econômica inflacionária da década anterior e um péssimo contexto social de grande desigualdade econômica, junto a baixos níveis de educação da população. Observa-se com isso uma certa dificuldade de identificar claro apoio popular à própria democracia. O apoio ou a rejeição popular ao regime militar esteve ambivalente em muitos momentos durante a sua duração, porém a ambivalência de opiniões já na democracia é

problemática. Um levantamento feito por Linz e Stepan de todas as pesquisas de opiniões realizadas no Brasil mostra que em março de 1992, ano de impeachment do primeiro presidente eleito diretamente no Brasil, Fernando Collor, apenas 42% da população acreditava que “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”; 22% acreditava que “em alguns casos outra forma de governo é preferível à democracia”: e 24% respondia que “para gente como eu, um governo democrático e ou um governo não democrático são a mesma coisa”. Se comparados ao Uruguai, como exemplo, no primeiro quesito, em 1991 possuía 73% de sua população. Segundo os autores, uma democracia já consolidada possui em todos os procedimentos políticos o processo democrático, sem a influência de instituições, advindas de outras vias. A consolidação da democracia só é possível de fato através da legitimação popular, e, nesse caso, no Brasil é possível dizer que a democracia nunca foi 100% consolidada. No Informe do PNUD sobre a democracia na América Latina, demonstra que até 2004, ano de sua publicação, existiam 140 países que se encontravam sob regimes democráticos, porém apenas em 82 desses existia uma democracia plena. Um outro informe produzido em 2013 pela Corporación Latinobarómetro⁸, em parceria com diversos organismos internacionais e governos, mostra que, mais de 20 anos depois, os números de apoio à democracia mantêm-se praticamente os mesmos. O Brasil, enfim, é considerado como um dos países com o mais baixo apoio à democracia, tendo seu nível mais baixo em 2001 com apenas 30% de apoio. Há um aumento a partir de 2006, chegando a 49% em 2013, mostrando uma evolução positiva e “o êxito do governo de Lula sem dúvida se mostra em seu impacto sobre a democracia.”⁹ (Latinobraômetro, 2013). Em contrapartida, novamente se

⁸ A Corporación Latinobarómetro é “uma ONG sem fins lucrativos sedia em Santiago Chile, a qual é a única responsável pelos dados” utilizados em seus estudos e relatórios. Aqui se utilizou os dados do Informe de 2013, o qual aplicou “20.204 entrevistas, entre 31 de maio e 30 de junho de 2013, com amostras representante de 100% da população de cada um dos 18 países, representando a população da região que atinge 600 milhões de habitantes”. O estudo de 2013 contou com “o apoio de organizações internacionais e governos: BID Banco Interamericano de Desenvolvimento), CAF (Corporação Andina de Desenvolvimento), o Governo Norueguês, o Governo dos Estados Unidos, OEI (Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e SIDA (Swedish International Development Agency)”
< http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>

⁹ Tradução nossa de: “el éxito del gobierno de Lula sin duda se deja ver en su impacto sobre la democracia” Informe 2013 Latinobarómetro.

compararmos, no mesmo ano o apoio nos vizinhos Uruguai e Argentina são de 71% e 73%. Porém a pesquisa mostra que, por outro lado, o apoio à implementação de regimes autoritários ainda é muito alto no país, sendo registrado 21% de apoio em 2013 e seu maior número em 2003 sendo 35%. Observando tais números e retornando aos conceitos de institucionalização do sistema partidário, a criação de raízes do sistema na sociedade é um dos fatores primordiais para o funcionamento claro do sistema político democrático, mas no Brasil, o próprio sistema político encontra dificuldades de criar laços com a sociedade.

Contudo, mesmo tendo um grande apoio popular ao sistema democrático, o caso argentino atravessa vários momentos históricos que constantemente colocam sua democracia em cheque. Díspar ao caso brasileiro, houve diferentes momentos em que os militares tomaram o poder na Argentina, interrompendo os governos de Juan Domingo Perón, por exemplo, em 1943, e novamente em 1955. O momento mais sombrio da intervenção militar argentina se inicia com a tomada de poder de Juan Carlos Oganía, em 1966, que sofre forte oposição com o crescimento do “Peronismo”. Esse movimento leva o país, em 1973, a uma pequena interrupção do governo militar, liderado pelo então comandante-em-chefe do Exército, Alejandro Augustín Lanusse, através de eleições gerais que acabaram, por mecanismos políticos, levando Perón novamente ao poder com grande apoio popular em setembro do mesmo ano. A morte de Perón em julho de 1974 leva ao poder sua esposa e vice-presidente, Isabel Perón. Como classifica Guillermo O’Donnell (1991), o período de 1974-76, precedente à retomada dos militares, foi o abismo do Estado argentino. Ambientado por violência organizada, guerrilheiros, sindicatos corruptos, militares assassinos e um jogo político econômico - que, segundo o autor, levou quase que à falência de boa parte da indústria argentina -, o governo de Isabel Perón é destituído por Jorge Rafael Videla em março de 1976.

Linz e Stepan classificam o período de 1975-76 como o “reino de terror” na Argentina, e ainda ressaltam que o número de pessoas desaparecidas foi, “em termos per capita, 32 vezes maior que no Uruguai e mais de trezentas vezes maior que no

Brasil”. O regime militar argentino, diferentemente do Brasil e outros países como o Uruguai e Chile, não tinha intenção alguma de deixar o poder. Não se permitiu a criação de partidos políticos nem de eleições para compor um Congresso Nacional, que era, na verdade, composto por uma hierarquia de militares. O regime militar argentino encontrou seu fim após a derrota para a Inglaterra nas Ilhas Malvinas, quando o general Galteri renuncia ao cargo por pressão intramilitar e de outros setores da sociedade, e assume o presidente Reynaldo Bignone, em julho de 1982, que convoca eleições para outubro de 1983.

O sistema político argentino durante o século XX enfrentou continuidades e rupturas com frequência, porém, como sugere a autora já citada no capítulo anterior, Mariana Llanos, outra característica se sobressai em todo o período, seja durante governos diretamente eleitos, ou, e principalmente, nos períodos de autoritarismo, que são os recursos presidenciais para influenciar no processo legislativo. Iremos reaver essa noção ao final deste capítulo, dito isso, na verdade, essa característica é encontrada desde a criação da Constituição de 1853, que foi inspirada na Constituição dos EUA, porém utilizou de algumas alterações propostas no Chile, as quais criavam novas maneiras de o presidente reforçar suas posições sobre possíveis oposições. Muitos mecanismos de implementação de políticas e legislação são atribuídos ao presidente, centralizando o poder do Estado. Em 1946, com a vitória eleitoral de Perón, a centralização de poder se torna mais evidente com reformas institucionais voltadas a interesses eleitorais do próprio partido, ou “movimiento”, peronista. A cada golpe militar e tentativa de retomada democrática, o legislativo e o judiciário viam escoar seus poderes que se centralizavam cada vez que havia quaisquer discordâncias nos caminhos políticos e econômicos que deveriam ser tomados no país (LLANOS, 2002, p. 21-23).

Com a transição democrática de 1983, que iria iniciar um novo período sem interrupções militares, os processos democráticos voltariam a vigorar e a funcionar com mais delicadeza política. Não obstante, o governo de Raúl Alfonsín do partido Union Cívica Radical e o Congresso, em consenso, adotaram a Constituição de 1853

como base, mantendo a centralização de poder nas mãos da figura presidencial. Guillermo Molinelli (1996) argumenta que, ainda com certa interferência do executivo, o período da nova democracia é caracterizado por maior atividade do Legislativo, com maior quantidade de sessões noturnas e boa iniciativa na criação de leis. Certamente as mudanças para o novo período trouxeram uma maior e mais livre atividade política, principalmente com aprovação das leis sobre eleições nacionais de deputados que adotam o sistema de representação proporcional e a institucionalização dos partidos com o monopólio de representação, como apontado por Llanos.

O primeiro governo democrático de 1983 enfrentou diversos problemas, principalmente econômicos. Alfonsín assume um país sem moeda e com uma sociedade completamente abalada. As relações com o Congresso não são fáceis devido à oposição dos peronistas, e sem conseguir atingir em nenhum momento uma maioria em ambas as casas. A falha do Plano Austral de 1986 resulta na perda total da liderança do presidente, e em 1987, após as eleições, na perda também de controle do Congresso, além de levantes de militares que se sentiam atacados pela prisão de seus líderes e diversas greves gerais instigadas pelo Peronismo. A Argentina, em 1989, vivencia a sua primeira hiperinflação da história e novamente a população teme um golpe militar.

Guillermo O'Donnell (1986) exalta que as pesadas heranças militares foram responsáveis pela crise culminada em 1989, como a desindustrialização e a forte concentração de capital em pequenos grupos econômicos, além da queda de salários e mão de obra e o empobrecimento do aparato estatal que ocorreram durante o regime. Apesar do medo popular, os militares já não possuíam a mesma força e nem apoio para novamente tomar o poder, então o país teria de se recompor pelas vias democráticas. Alfonsín deixa a presidência meses antes do que deveria, e em 8 de julho de 1989, assume Carlos Menem, do partido Justicialista. Em 1992 o país se mostrava parcialmente recuperado e já se falava na consolidação da democracia. Em contraste com o histórico de centralização de poder, o período de 1987-89 foi de total fragmentação política. Porém, no período seguinte, a interferência presidencial

aumenta junto com o poder do governo. Já em outro contexto nacional e internacional, o então presidente Menem tem vias abertas para implementar políticas de recuperação econômica, muitas delas vistas como neoliberais. A legitimação popular à democracia se mantém alta na Argentina, mesmo em meio à crise econômica, diferentemente do Brasil, e que se repete em 1995 e em 2013. Segundo os dados do Informe 2013 do Latinobarômetro, o apoio à democracia se mantém em média de 60% a 70% a depender do ano, dando amparo ao governo Menem a consolidar suas estratégias. Da mesma forma como os decretos presidenciais causa preocupação no Brasil após a criação da Constituição de 1988, na Argentina o presidente Menem utiliza do artifício que era previsto em uma cláusula da Constituição de 1853. Linz e Stepan utilizam um estudo de Mateo Goretti e Della Ferreira Rubio, citado em Latin American Regional Reports: Southern Cone Report (1993), e mostram que essa cláusula da:

Constituição permitia ao presidente editar decretos, caso ele afirmasse que esses decretos eram 'necessários e urgentes'. Entre 1853 e 1989, seus predecessores haviam editado um número de decretos dessa natureza inferior a trinta. Entre 1989 e 1993, o presidente Menem editou 244. Além disso, a Constituição exigia que esses decretos fossem examinados *ex post facto* pelo legislativo. Apenas 74% dos decretos do presidente Menem foram submetidos ao Congresso, e apenas 4% deles passaram por todo o processo de ratificação. No entanto, quase todos esses decretos permaneceram em vigor, uma vez que o legislativo, onde o presidente Menem tem maioria, não os questionou. (LINZ; STEPAN, 1996, p. 239)

Como dito, os primórdios da criação de um sistema democrático na Argentina, assim como no Brasil, foram largamente influenciados pela Constituição norte-americana. Cabe notar que tal documento havia sido elaborado de forma que os três poderes foram divididos horizontalmente. Assim caberia o consenso entre cada poder, que possuía a sua prerrogativa de veto, para que políticas fossem adotadas. E o Estado seria dividido verticalmente entre governo central e governos estaduais, descentralizando ainda mais o poder e criando diferentes maneiras para que interesses entrassem em pauta. O que, segundo Alexis de Tocqueville (2005) criara

a “tirania da maioria”¹⁰. Nesse formato, a figura do presidente era muito mais representativa do que centralizadora de decisões. Não possuía sequer previsão para iniciativa legislativa. Porém, a instauração de democracias latino-americanas se encontrava em outros contextos. Como ressalta Ana Maria Mutapic (1997), havia maior necessidade de uma liderança central para que durante a transição das monarquias os países não se fragmentassem. Portanto, criou-se maiores competências presidenciais, dando maior controle do processo político ao Executivo, e assim, maior capacidade de controle social. Tal centralidade de poder se acentua exageradamente, com a maior importância do Executivo perante os outros, além de potencializá-la com alterações constitucionais, durante os períodos de instabilidade política na América-latina do século XX, quando os golpes militares se apoderam do Executivo. A autora aponta os principais riscos desta centralidade de poder como a “inércia e paralisação governamental”.

As competências, ou artifícios presidenciais no presidencialismo podem ser caracterizados em poderes reativos e proativos, como apontado por Antônio Octavio Cintra (2007). Dos poderes reativos o mais relevante, como ressalta o autor, é o poder de veto. Em democracias presidencialistas o presidente possui as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, assim é dividida a competência legislativa entre os poderes do Estado. Cabe ao Legislativo criar e votar projetos de leis, porém cabe ao presidente sancioná-los. Dessa forma, o presidente pode sancionar ou vetar os projetos, e para os casos brasileiro e argentino o presidente pode ainda vetar apenas pedaços dos projetos, ao invés de ser obrigado a vetá-los por inteiro como é o caso dos Estados Unidos. Não obstante, os poderes proativos são ainda mais centralizadores quando se criam prerrogativas constitucionais para que o presidente

¹⁰ Alexis de Tocqueville em “De la démocratie en Amérique”, de 1835, atribui ao fator da maioria, garantida constitucionalmente, em todas as instâncias, como sendo onipotente, e, portanto, uma forma de tirania da vontade geral. Como o próprio autor ressalta anteriormente, a democracia é um sistema que permite a sua constatação auto-alteração, porém da maneira como foi concebida nos Estados Unidos (e propagada para a América Latina), uma vez que a maioria decide por algo, não se fala mais nisso. O autor aponta para a contradição inevitável desse sistema democrático (enquanto visita os Estados Unidos), no qual os cidadãos vivem uma grande liberdade social, da qual está entranhada na cultura do país e é vista em todas as conversas que lhe rodeiam, mas ao mesmo tempo estão todos submetidos tiranicamente às vontades da maioria.

também possua competências legisladoras através de decretos como é o caso argentino sendo na constituição de 1853, ou na sua reforma em 1994, e de Medidas Provisórias para o caso brasileiro asseguradas pela Constituição de 1988, de modo que também possam criar projetos de lei. Segundo o autor, a capacidade de editar decretos e medidas provisórias “dá muita vantagem ao presidente sobre os outros participantes do jogo políticos e uma alta capacidade ofensiva” (CINTRA, 2007, p. 41).

Contudo, os poderes do presidente serão debatidos e expostos de maneira mais detalhada no próximo capítulo. Antes de prosseguirmos para uma análise do desenvolvimento da democracia de ambos os países, é crucial entendermos outro fator que envolve a redemocratização no mundo. O sistema internacional, pode parecer distante quando fazemos um estudo sobre as estruturas institucionais internas dos Estados, porém o próprio apoio à existência da democracia é determinado por interesses sistêmicos os quais tentaremos expor de maneira clara a seguir.

2.3 Democratização e a agenda internacional

Brasil e Argentina, como outros países da América-Latina, passaram por processos conturbados de transição política, aonde governos democráticos se alternaram com governos autoritários. Como vimos, até agora, uma transição da magnitude da alteração quase que completa de um sistema político para outro não se dá de forma clara, com passos predefinidos, apesar de Huntington discordar, e, muito menos, deixa de influenciar os próximos anos de um país, em termos políticos, como sociais também. Por enquanto, avaliamos os contextos e processos internos de cada país, mas, assim como elucidamos no começo do tópico anterior, há uma forte influência externa, sistêmica, gerada pelos contextos internacionais.

Em um contexto de Guerra-Fria, onde existia uma bipolaridade clara no sistema

internacional (não só econômica e militar, mas ideológica), os alinhamentos passam a ser muito mais acentuados, assim como a pressão para uma agenda comum entre aliados. Dessa forma, a partir dos anos 1960 os EUA implementam uma estratégia de assegurar seus aliados latino-americanos, contra uma possível repetição do caso de Cuba, promovendo, primeiro, pressão com apoio aos militares dos próprios países, para que os vizinhos do hemisfério sul rompessem suas relações com Cuba (BANDEIRA, 2010).

A tendência para a intervenção das Forças Armadas no processo político, àquela época, não decorreu apenas de fatores endógenos, inerentes aos países da América Latina. Constituiu muito mais um fenômeno de política internacional continental do que de política nacional argentina, equatoriana, brasileira etc. (BANDEIRA, 2010, p. 346)

Assim como a política doméstica foi influenciada pelo regime internacional da época, os processos de redemocratização dos países da Terceira Onda também foram extremamente influenciados pelo então regime que estaria se instaurando no sistema mundial entre os anos de 1980 e 1990, no qual os sistemas autoritários e militares já não eram mais adequados. A queda do muro de Berlim que simbolizava o fim da Guerra-Fria e o desenvolvimento econômico acelerado que os países do centro econômico mundial viveram durante a década de 1980 em contraste ao desastre econômico que encontram os países do hemisfério sul, como na América Latina, molda uma nova era de incentivos econômicos a países emergentes e incentivos ao aceleração e à abertura comercial. O sistema democrático é central para o sucesso do desenvolvimento, afinal, um sistema democrático é muito mais influenciável e maleável do que um autoritário. E, não somente, mesmo sendo constituído pelo sufrágio universal, o acesso social ao poder é controlado pelas elites, econômicas e intelectuais, por meio do mecanismo institucionalista partidário de listas que geralmente constitui os sistemas atuais. Porém, falaremos disso no próximo capítulo. Dito isso, as narrativas e discursos, que são manipuláveis, compõem o processo de

tomada de decisão de forma muito mais influente em líderes políticos eleitos que dependem de apoio popular, do que em um sistema hierárquico e autoritário.

Sendo assim, o formato sistêmico das relações internacionais ganha um artifício a mais no processo de pressão vertical norte-sul e se propaga através de outro fenômeno do momento: o fortalecimento de organizações internacionais moldadas às bases de valores ocidentais. Essas instituições que passam a fazer parte do sistema internacional gradualmente após sua reestruturação pós-guerra, em seu início e principalmente na década de 1970, pregavam o bem-estar social e o desenvolvimento dos povos, mas já na década de 1980 com as mudanças das políticas do Reino Unido e Estados Unidos para uma maior liberalização de mercados (VIOLA, 2007), além da mutação do sistema bipolar para o de um *hegemon*, elas passam a compor um novo aparato internacional: tornar o mundo “livre”. Livre no sentido democrático da palavra. Livre para votar, para participar, para expor o que pensa e para escrever sobre. E voltamos aos princípios democráticos de Dahl mais uma vez.

Muitos institutos e fundações, nesse período, e até hoje, passam a ser financiados com o intuito de promover estudos sobre democracia. Como é o caso do *Kellogg Institute for International Studies*, do qual O'Donnell escreveu o trabalho que utilizamos nesse capítulo, e também foi diretor. Segundo o próprio instituto:

O Kellogg Institute para Estudos Internacionais promove a pesquisa de excelência em desafios críticos globais, com um foco particular sobre democracia e desenvolvimento humano. Com base em um interesse central na América Latina e na África, o Kellogg Institute promove pesquisas sobre o mundo em desenvolvimento e além.”¹¹

¹¹ Tradução nossa de: The Kellogg Institute for International Studies promotes research excellence on critical global challenges, with a particular focus on democracy and human development. Building on a core interest in Latin America and Africa, the Kellogg Institute fosters research on the developing world and beyond.” Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/about/institute/our-mission>>. Acessado em: 02 oct. 2017.

Assim como também tantas outras como a *Ford Foundation*, ou a *The Rockefeller Foundation*, que em muitos casos foram criadas para financiar de diversas formas, o que denominam como os “Global Goals”, ou seja, as metas globais.

Mas não somente institutos e fundações financiadas por grandes corporações financeiras globais participaram e participam desse ciclo de incentivos à democracia. Para o caso latino-americano, por exemplo, o PRODDAL, Proyecto Sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, é criado pelo Programa das Nações Unidas para os Desenvolvimento, PNUD, que é resultante da instabilidade institucional que as novas democracias vivem e a grande ambivalência de opiniões populares sobre o sistema democrático, que já mencionamos aqui. “Os resultados da pesquisa de opinião revelam que 54,7 por cento dos latino-americanos estariam dispostos a aceitar um governo autoritário se este resolvesse a situação econômica”. (PRODDAL, 2004, p. 31). O projeto tinha a intenção de estudar a fundo as lacunas democráticas nos países para que não só os governos pudessem ser auxiliados, mas que a população tivesse maior acesso às instituições democráticas e maior clareza sobre o seu funcionamento, o que, em casos de completa crise política, poderia gerar amparo social para que outros possíveis golpes de Estado não ocorressem, principalmente se fossem militares.¹² Segundo as palavras do relatório: “A democracia é uma imensa experiência humana. Está ligada à busca histórica por liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa”¹³ (PRODDAL, 2004, p. 33).

A experiência democrática, segundo os conceitos desenvolvidos através da história, como diz o PRODDAL, se baseiam no conceito de liberdade, que também possui fatores muito específicos do sistema democrático que nasceu nos EUA, como

¹²Tradução nossa de: Los resultados de la encuesta de opinión revelan que el 54,7 por ciento de los latino-americanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritário si éste resolviera la situación económica.

¹³Tradução nossa de: La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa

elucidamos neste capítulo. A *Freedom House*, por exemplo, classifica o nível de liberdade dos governos ao redor do mundo em um relatório anual, sendo democráticos ou não democráticos, por meio de critérios e valores democráticos.

A metodologia do relatório é derivada em grande medida da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948. A liberdade no mundo baseia-se na premissa de que essas normas se aplicam a todos os países e territórios, independentemente da localização geográfica, étnica ou composição religiosa, ou nível de desenvolvimento econômico. A liberdade no mundo opera a partir do pressuposto de que a liberdade para todos os povos é melhor alcançada nas sociedades democráticas liberais.(Freedom House)¹⁴

Cabe salientar que tais conceitos são extremamente apoiados e construídos em ideais e valores de culturas ocidentais. Não é novidade e nem atual a crítica à universalização desses conceitos através dos esforços de governos e instituições. Países como Rússia, China, Coreia do Norte e alguns países do ciclo árabe deixam claras as suas contraposições a esse formato de imposição de valores. Mas, o formato de desenvolvimento econômico com política liberais de favorecimento da ampla circulação do comércio é favorecido pela estrutura de democracias de mercado, de modo a, como veremos no próximo capítulo, situar suas políticas externas fora desse sistema é nocivo ao desenvolvimento do próprio país. Ao mesmo tempo, quanto mais unidades compõem o sistema de mercado, mais os países no centro da economia mundial ganham em termos de capacidades e em desenvolvimento.

Assim como afirma Bandeira, as transformações estruturais e as narrativas de

¹⁴Tradução nossa de: "The report's methodology is derived in large measure from the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the UN General Assembly in 1948. Freedom in the World is based on the premise that these standards apply to all countries and territories, irrespective of geographical location, ethnic or religious composition, or level of economic development. Freedom in the World operates from the assumption that freedom for all peoples is best achieved in liberal democratic societies." Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2017>>. Acessado em: 02 out. 2017.

um sistema político não são endógenas a ele, e sim, são resultados de uma série de fatores externos, sistêmicos, que são implementadas através dos regimes globais. Mas, as estruturas do sistema internacional ainda são definidas segundo as decisões de líderes políticos – seres humanos – que não são apenas influenciados por fatores externos, mas, também, por fatores domésticos, e, como mencionamos, principalmente no formato de democracias institucionalistas cujo fator da pressão popular impulsiona muitas vezes as atitudes dos políticos. Para tanto, se faz necessário um olhar mais preciso para entendermos o desenvolvimento dos sistemas brasileiros e argentinos, para depois colocá-los em uma perspectiva internacional.

3 CALCULANDO AS RELAÇÕES ENTRE PODERES

O objetivo deste último capítulo é percorrer o que a literatura empírica estabelece sobre as relações governamentais em sistemas presidencialistas dentro do período que estabelecemos no capítulo anterior. Desse modo, trataremos, principalmente, dos governos dos anos 1990 e 2000, como o de Menem, na Argentina, e de Fernando Collor, Fernando Henrique e Lula, no Brasil. Não será, por ora, preocupação deste trabalho desenvolver um novo método, ou falsear teorias que se propõem a dissecar numericamente as relações entre a figura central desses sistemas - o presidente - com o Legislativo. A intenção aqui é traçar um caminho lógico e coerente, através de informações precisas fornecidas por outros autores, para responder às perguntas: como se dão as relações institucionais no Brasil e na Argentina, e porque são consideradas instáveis? Quais aspectos institucionais e históricos proporcionam coalizões duráveis em países presidencialistas? Mais uma vez, não estamos aqui propondo uma generalização que defina os sistemas presidencialistas como um todo, ou mesmo todos os sistemas latino-americanos. Propomos uma maior compreensão de dois países, que, em comparação, demonstram muitas semelhanças e, o que mais nos interessa, algumas diferenças relevantes.

Utilizando os conceitos já trabalhados aqui, desenvolvidos pelo campo teórico de estudos democráticos, dividiremos o capítulo da seguinte maneira: primeiro trabalharemos os dados de fragmentação partidária em ambos os países no período já indicado no capítulo anterior. Devemos compreender a relação de coalescência partidária e como a formação de gabinete Executivo interfere nesse processo. Para conceber um estudo sobre a relação partidária dos países se faz necessário demonstrar a relação entre fragmentação do sistema partidário e volatilidade eleitoral. Por conseguinte, iremos inserir o poder presidencial e suas estratégias de atuação legislativas com o item anterior. Os poderes reativos e proativos dos presidentes ditam

o ritmo das relações entre Executivo e Legislativo, e, portanto, devemos entender melhor como este poder se insere dentro de todo o jogo político. Finalmente, trataremos das influências externas e como elas podem modificar o sistema político doméstico e vice e versa.

3.1 Fragmentação partidária e volatilidade eleitoral

O sistema político brasileiro pode ser muitas vezes definido como um presidencialismo de coalizão, ou seja, um presidencialismo do qual o presidente necessita formar uma maioria no Congresso através da distribuição de cargos ministeriais ou em empresas estatais, evento conhecido como a formação de governo, como já mencionamos no primeiro capítulo. Distribuindo cargos para partidos com alta representatividade no Congresso o presidente pode formar coalizões com esses partidos para aprovar projetos de leis através da via institucional. O grupo de ministros designados pelo presidente é conhecido como o Gabinete. Isso se dá pelo fato de no Brasil existir um grande número de partidos com alta representatividade no Congresso, assim como na Argentina e em outras repúblicas latino-americanas, cujos sistemas presidencialistas multipartidários não possuem uma regra clara de restrição eleitoral. Com isso, geralmente o partido do presidente da República não constitui uma maioria parlamentar, forçando-o a buscá-la através de coalizões partidárias. Se podemos ou não chamar um sistema de presidencialismo de coalizão não depende apenas de sua constituição partidária e de regras eleitorais, mas sim observando as estratégias adotadas pelos presidentes e as conjunturas políticas e sociais do determinado momento que estamos observando (AMORIM NETO, 2000; 2006).

O ciclo legislativo de um sistema democrático, apesar de possuir datas predefinidas para o seu início e o seu fim, inicia-se muito antes e termina muito depois dos períodos de eleição para preenchimento das cadeiras parlamentares. Dentro

deste ciclo ainda existem outros pequenos ciclos que influenciam a competição partidária e as relações entre Executivo e Legislativo, como, por exemplo, o ciclo eleitoral, além do ciclo de proposição de projetos, ambos reconhecidos como motivações políticas (“Office-Seeking” e “Policy-Seeking”). O fato é que o sistema é influenciado pela composição anterior, pela composição atual e pelas relações de sobrevivência entre os indivíduos políticos, e, portanto, pelas composições futuras. Nesse formato, um sistema multipartidário com poucas cláusulas de barreiras pode entrar em um ciclo de fragmentação partidária que irá transpassar legislaturas. Isso acontece principalmente em sistemas não institucionalizados que possuem grande volatilidade eleitoral.

A volatilidade eleitoral acontece devido ao sistema com partidos fracos sem uma forte liderança e com pouco controle sobre seus indivíduos. Dessa forma, o público não possui informações claras sobre os candidatos de um partido, já que o ideário e o conteúdo programático das legendas partidárias não costumam ser seguidos à risca pelos políticos, o que gera incerteza nos eleitores. Em um sistema estável, pelo contrário, as legendas partidárias são efetivas, os eleitores criam um vínculo maior com os partidos. A maior incerteza dos eleitores em sistemas cujas cláusulas de desempenho eleitoral não existem, ou que são muito permissíveis, como é o caso brasileiro e argentino, proporciona a entrada de novos partidos no sistema e a ascensão de políticos com discursos populistas (MAINWARING; ZOCO, 2007). As eleições periódicas em um sistema democrático são o maior mecanismo de controle que os cidadãos possuem sobre os seus representantes, que, afinal, durante o mandato, agem de forma livre (KLAŠNJA; ROCÍO, 2017). Porém, à medida em que os políticos agem em desconformidade com seus partidos, os eleitores sentem menos confiança nas instituições político-partidárias, fazendo com que a volatilidade aumente de uma eleição para outra.

Em um estudo sobre 47 democracias, Mainwaring e Zoco (2007) calculam a volatilidade média nas câmaras baixas de cada país através da quantidade total de votos transferidos de certos partidos a outros de uma eleição para outra. Para o Brasil,

os autores calcularam a partir de sua restituição democrática, compreendendo então o período de 1986 até 2002, e para a Argentina da mesma forma, compreendendo o período de 1983 até 2001. Como isso, chegaram aos números de 21,8% de volatilidade eleitoral para o Brasil e 24,9% para a Argentina. Este resultado deixou o Brasil na 26ª colocação e a Argentina na 30ª colocação, sendo classificados pelos próprios autores como tendo uma volatilidade moderada, porém, um pouco distante da Colômbia, que possui uma volatilidade de 12,5% (também considerada moderada), e mais próximos da Venezuela, que possui uma volatilidade média entre os anos de 1958 e 2001 de 31,4%, considerada alta pelos autores.

Como mencionamos no primeiro capítulo, no estudo de Klačnja e Rocío (2017), é feita uma análise da volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros entre as eleições de 1996 a 2012, que ocorreram de 4 em 4 anos, na qual oito diferentes partidos elegeram ao menos 5% dos candidatos dos 5.564 municípios brasileiros. Os cinco partidos que mais elegeram são: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Democratas (DEM), Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP) e o Partido dos Trabalhadores (PT). E, desses cinco partidos, em cada municipalidade que concorreram em uma eleição, disputaram a eleição seguinte em apenas 53% das vezes. Ou seja, após o mandato de um prefeito de um partido x (ou de dois mandatos caso o prefeito tenha se reeleito para os dois mandatos em sequência que lhe são permitidos), apenas em 53% das vezes outro candidato do mesmo partido x concorreu na eleição seguinte. Os autores, através da aplicação de diversos somatórios e sínteses, mostram que partidos que estão no poder tendem a ter mais desvantagens do que aqueles que estão tentando se eleger nos municípios brasileiros, e atribuem o fato à dificuldade dos partidos em controlarem os seus políticos. Grande parte dos prefeitos que estão em seu último mandato não atuam de forma estrita com as preferências dos partidos e possuem poucos incentivos em atuar para seus eleitores, além de se embrenharem em caminhos de corrupção. Além disso, a troca de partido dentro do sistema brasileiro é muito comum. Dos 2092 prefeitos que se reelegeram para o seu segundo mandato, e, para o seu último consecutivo, 53%

se candidataram novamente em 2008, após o hiato de uma legislatura. E desses, 52% concorreram em um partido diferente (KLAÏSNJA; ROCÍO, 2017, p. 22).

Contudo, o que de fato causa a volatilidade eleitoral? O trabalho de Mainwaring e Zoco aponta algumas hipóteses, comprovadas empiricamente, como o baixo crescimento econômico do país e uma alta inflação, ou a idade da democracia para caso ela seja mais jovem. O que é interessante, no entanto, é a hipótese dos autores que afirmam que a alta fragmentação do sistema contribui para o aumento da volatilidade. Assim como salientamos acima, um dos fatores causadores da fragmentação seria a volatilidade eleitoral, logo, a causalidade aplica-se para ambos os lados. Os autores, no entanto, afirmam que com o tempo a volatilidade eleitoral deve diminuir e o sistema deve se estabilizar cada vez mais. Todavia, se ambas são causa e efeito uma da outra, como uma democracia, que desde seu início se encontra nesta condição, se estabilizará com o tempo? Não obstante, Savage (2016, p. 11) afirma que a corrupção é um dos principais motivos para as desvantagens de partidos já no poder em eleições subsequentes, e que o fator corrupção é comum às novas democracias cujos sistemas partidários não são institucionalizados e as relações ocorrem em formato de clientelismo, dando maiores incentivos aos políticos para agirem de maneira corruptiva. Em vista disso, sua conclusão, logo, é a de que a corrupção contribui significativamente para o aumento da volatilidade eleitoral. Sendo assim, a própria institucionalização do sistema remete ao autofracionamento no Brasil e na Argentina. Ou seja, quanto mais poder as instituições adquirem, dentro de uma lógica fragmentada, mais irá se observar atos de corrupção e mais haverá instabilidade no processo de competição intrapartidário.

Para o seguimento deste raciocínio, vejamos os níveis de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados do Brasil na tabela 1, calculado por Amorim Neto para no período de 1985-1999.

Tabela 1: Número Efetivo de Partidos¹⁵ com Representação Parlamentar (1985-1999)

19	19	198	19	19	19	199	19	19	19	199	19	19	19	199
85	86	7*	88	89	90	1*	92	93	94	5*	96	97	98	9*
3,2	3,3	2,8	4,1	5,5	7,1	8,7	9,4	8,5	8,2	8,1	7,1	6,9	6,8	7,1

Fontes: Extraído de AMORIM NETO (2000, p. 10),

* Primeiro ano de uma nova legislatura eleita no ano anterior.

Como se observa na Tabela 1, a retomada da democracia no Brasil se iniciou com um Parlamento pouco fragmentado. Se utilizarmos os conceitos de Sartori, trabalhados no primeiro capítulo, o Brasil possuía um sistema pluralista moderado, com uma baixa fragmentação, ou seja, menor do que cinco partidos e com pouco distanciamento ideológico entre as agremiações partidárias. A disputa no início se deu entre os partidos que já possuíam estrutura organizacional e maior nacionalização de suas legendas, como PMDB e PDS. Durante a década de 1980, surgiram novos partidos como estruturas organizacionais limitadas, tais como PT, PDT e PTB, e outros que surgiram da dissidência de partidos maiores, como PFL e PSDB, que entraram na balança ao longo da década e se nacionalizaram ganhando maior espectro eleitoral (BRAGA, 2006. p. 180). Portanto, em 1990, a fragmentação e a segmentação ideológica no Congresso brasileiro já eram extremamente altas, por conseguinte, o país já vivia um pluralismo polarizado com 7,1 partidos efetivos, categoria essa que o país não deixaria mais.

¹⁵ O Número Efetivo de Partidos é um cálculo clássico e largamente utilizado desenvolvido por Laakso e Taagepera (1979, p. 4), no qual se define o número real de partidos que possuem grande influência seja em votos seja em cadeiras. Sendo este:

$$N_2 = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Onde n é o número total de partidos que possuem cadeiras no Congresso e P_i é a fração de distribuição de cadeiras ocupadas pelo partido determinado por i.

Para o mesmo período, na Argentina, os autores Calvo e Escolar (2005) mediram os níveis de fragmentação eleitoral por província para o Congresso.

Tabela 2: Número Efetivo de Partidos em Votos, Categoria de Deputados Nacionais, Séries Temporárias 1983-2001

Província	83	85	87	89	91	93	95	97	99	2001	Media
Buenos Aires	2.44	3.73	2.85	3.13	3.69	3.17	2.77	2.46	3.01	5.27	3.26
Capital Federal	3.18	3.71	4.02	4.18	3.82	4.48	4.38	2.59	3.12	9.96	4.35
Catamarca	2.77	2.22	2.15	2.45	2.64	2.58	2.56	2.42	2.47	2.73	2.50
Chaco	2.28	2.35	2.18	2.66	3.07	3.29	3.29	2.09	2.14	2.75	2.62
Chubut	2.51	2.93	2.87	3.75	2.73	2.51	2.91	2.57	2.12	3.76	2.87
Córdoba	2.18	2.47	2.41	2.86	2.85	2.90	2.97	3.74	3.43	6.34	3.22
Corrientes	4.36	2.90	3.37	3.12	3.08	2.69	3.32	2.67	4.59	2.82	3.30
Entre Ríos	2.37	2.63	2.39	2.49	2.26	2.54	2.64	2.08	2.18	3.35	2.50
Formosa	2.80	2.45	2.03	2.01	2.88	2.09	2.66	2.02	2.43	3.19	2.46
Jujuy	2.75	4.12	3.00	3.96	3.55	3.45	4.98	2.86	2.20	3.34	3.43
La Pampa	2.93	2.73	2.14	2.48	2.85	3.21	2.93	2.97	2.18	3.06	2.75
La Rioja	2.13	2.24	2.06	1.92	2.16	1.98	1.59	2.06	1.74	2.40	2.03
Mendoza	2.30	2.68	2.76	3.34	2.75	2.80	3.40	4.16	3.45	5.42	3.31
Misiones	2.12	2.22	2.26	2.42	2.18	2.20	2.37	2.23	2.00	2.72	2.28
Neuquén	3.14	3.41	3.18	3.33	2.70	3.76	3.85	4.21	2.86	4.95	3.54
Rio Negro	2.31	2.70	3.26	3.01	3.72	3.31	2.54	2.78	2.75	4.53	3.10
Salta	2.59	3.39	2.62	3.26	2.35	3.14	3.74	2.17	2.59	2.76	2.86
San Juan	3.36	3.10	3.48	4.36	3.66	3.59	3.14	4.19	2.52	3.60	3.50
San Luis	2.61	2.28	2.59	2.72	2.52	2.53	2.27	2.40	2.61	2.03	2.46
Santa Cruz	2.24	2.55	2.14	2.31	2.63	2.26	2.37	2.22	2.37	2.46	2.36
Santa Fe	2.57	3.41	3.60	3.04	4.24	3.47	4.27	3.02	3.76	4.52	3.59
Santiago del Estero	2.59	2.20	2.28	3.26	3.00	2.57	3.20	2.07	3.68	2.63	2.75
Tierra del Fuego	3.43	3.70	-	3.74	3.64	3.29	3.22	3.04	4.34	7.16	3.96
Tucumán	2.35	2.48	4.06	3.46	2.41	3.06	4.32	3.37	3.18	4.55	3.33
Promedio	2.69	2.86	2.77	3.05	2.97	2.95	3.15	2.76	2.82	4.01	3.01

Fonte: Extraído de CALVO e ESCOLAR (2005, p. 76)

Os autores destacam que o processo de fragmentação na competição eleitoral argentina foi praticamente contínuo desde a redemocratização, apesar de não ter sido homogêneo para todas as províncias. Os dados da tabela 2 mostram que a média de fragmentação para votos de deputados nacionais cresceu de 2,69 a 4,01 entre 1983 e 2001. Um sistema partidário que se encontrava dominado pelos Peronistas e Radicais em seu início passou a ser integrado por diversos outros partidos menores que foram ganhando força durante a década de 1990, como o Alianza. Porém, quando analisamos o número de partidos efetivos em assentos para os deputados nacionais, o número em 2001 é de 2,11.

Os dados analisados mostram claramente um dos atributos mais interessantes do sistema eleitoral argentino: as baixas magnitudes eleitorais da grande maioria das províncias permitem que a fragmentação eleitoral se traduza em menos competição legislativa (CALVO; ESCOLAR, 2005. p. 82)¹⁶

Contudo, o contínuo aumento da volatilidade do sistema eleitoral, que já era alta como apontamos acima, e a constante mudança da estrutura dos partidos na década de 2000, alteram o status da competição legislativa. Como mostra o index de Gallagher e Mitchell (2016), em 2005 o número efetivo de partidos na competição eleitoral sobe para 8,94 e na distribuição de cadeiras atinge 6,49 partidos relevantes para o sistema, e chega a alcançar 7,50 em 2013. No Brasil também se observa um aumento significativo na distribuição de assentos na mesma década. Os números são 8.47 em 2003, 9,32 em 2006, 10,36 em 2010 e 13,22 em 2014, tornando o Brasil um dos países com o sistema político-partidário mais fragmentado do mundo. A identificação dos eleitores com os partidos é um dos fatores primordiais para a constituição de um sistema estável. Como ressaltam alguns autores (BRAGA, 2006; BOHN; PAIVA, 2009), nos anos 2000 houve uma tendência para o decréscimo da volatilidade eleitoral no Brasil, principalmente no que tange às eleições presidenciais que, desde 1990, vivia uma polarização entre PT e PSDB, e no âmbito municipal se observava uma prevalência do PT, que divergia dos outros partidos, sendo um *outlier* na equação. No estudo de Klsnja e Rocío, por exemplo, o PT é o único partido no sistema municipalista cujos prefeitos não sofrem desvantagens por estarem no poder. Porém, como Bohn e Paiva (2009, p. 205) mesmo constataram, havia um paradoxo sendo criado. O modelo que parecia indicar um caminho para a institucionalização do sistema da época, ao mesmo tempo não criava reais vínculos sociais com os partidos, além de ainda promover uma alta desconfiança por parte do eleitorado para com os eleitos. Por fim, o pequeno decréscimo que a volatilidade eleitoral possa ter sofrido

¹⁶ Tradução nossa de: “Los datos analizados muestran claramente uno de los atributos más interesantes del sistema electoral Argentino: las bajas magnitudes electorales de la gran mayoría de las provincias permiten que la fragmentación electoral se traduzca en una menor competencia legislativa”.

durante a década não foi determinante no sistema (CARREIRÃO, 2014), que, mesmo possuindo um partido programático e com ideologia clara, manteve seu nível de fragmentação extremamente alto e viveu inúmeros escândalos políticos envolvendo seus maiores partidos na década seguinte.

Não obstante, esta fragmentação exacerbada acarreta em diversos problemas para o pleno funcionamento das instituições. Como exemplo, a *electoral accountability*, também conhecido como voto retrospectivo, ou seja, a prestação de contas e responsabilização eleitoral. Fenômeno esse que Rebello (2014, p. 71) atribui à perda de representatividade das legendas partidárias, acarretada pela grande fragmentação partidária. O voto retrospectivo seria uma forma de os eleitores punirem os políticos que não foram eficientes durante seus mandatos, uma característica comum a todas as democracias com mandatos predeterminados. Porém, o autor aponta que em grande parte das democracias hoje, principalmente na América Latina, devido a um novo modelo de propaganda eleitoral por tempo de televisão que torna o eleitor mais próximo individualmente de seus candidatos e menos ao partido, e pela falta de disciplina partidária, o voto retrospectivo é o único mecanismo que restou aos eleitores, que elegem por eficiência e não por aproximação ideológica. Todavia, “ao que tudo indica, em países presidencialistas com inúmeros atores partidários e com grandes coalizões de governo, a lógica de premiar ou punir bancadas parlamentares se encontra distante” (REBELLO, 2014. p. 88). Isso se dá devido à falta de clareza de informações geradas por um sistema com grande número de coalizões e coligações, o que ofusca a relação de governo e oposição, deixando os eleitores sem informações claras de quais partidos são de fato governistas e quais eles devem responsabilizar pelas políticas adotadas pelo governo.

Outro fator que contribui para a falta de informações claras para o eleitorado é a falta de coesão partidária. Feliú e Onuki (2014) apontam que coesão partidária se difere de disciplina partidária, apesar de em muitas vezes serem aplicadas como sinônimos. A coesão partidária remete à coerência, na maioria dos casos, à proximidade ideológica entre os membros de um partido. “Trata do grau de

compatibilidade entre as preferências dos membros de um mesmo partido político” (FELIÚ; ONUKI, 2014. p. 127). Enquanto a disciplina remete à capacidade dos líderes partidários de conduzir os membros de seus partidos a votarem de forma unificada. No Brasil, como na Argentina, como constatamos, a constante fusão de legendas, alterações de nomes de partidos e intercâmbio de políticos entre os partidos, inclusive de políticos de partidos de direita para partidos de esquerda, resulta, mais uma vez, na falta de confiança e completa falta de informações concretas sobre os candidatos políticos.

No contexto institucional que demonstramos acima, as relações entre Executivo e Legislativo são influenciadas e direcionadas a posições e estratégias das quais o Presidente da República pode assumir um formato de tomada de decisão unilateral, ou tentar governar pelas vias burocráticas através de um governo de coalizão.

3.2 Relação Executivo-Legislativo e estratégias presidenciais

Como discutimos ao final do capítulo anterior, nos sistemas políticos brasileiro e argentino os presidentes possuem um caráter especial de legislador. Através de seus poderes de reação, como o veto, e os poderes proativos, como medidas provisórias e decretos, o presidente não necessitaria obter uma maioria para governar. Mas, é prudente formar um governo sem uma maioria no Congresso? Ou, é prudente governar através de coalizões em um governo presidencialista? Essa dúvida surge em detrimento de nunca no Brasil, desde sua redemocratização, um presidente pertencer a um partido com maioria hegemônica no Congresso. Na verdade, nesse período, nunca houve um partido que tenha se aproximado de possuir uma maioria de parlamentares. Na Argentina, apesar de por algum tempo dois partidos terem

dominado o cenário eleitoral, os presidentes, a partir da década de 1990, passaram a ter grandes dificuldades de manter uma maioria e legislar pelas vias institucionais.

Vejamos o exemplo dos presidentes do Brasil e da Argentina, Fernando Collor (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1990). Collor foi eleito em 1989 para assumir a presidência da república em 1990 herdando um Brasil com crises econômicas e inflacionárias. O seu partido, PRN, possuía apenas 5,1% de representatividade no Congresso.

A situação parlamentar do presidente era, portanto, bastante difícil em termos de apoio partidário, e complicou-se ainda mais quando aumentou a percepção de que ele estava excessivamente à direita do espectro político. Para reunir uma maioria parlamentar estável, o presidente teria de fazer um número enorme de concessões aos principais partidos. Entretanto, o artigo 62 da Constituição conferia-lhe o poder de editar decretos com força de lei (as medidas provisórias). Logo no dia de sua posse, Collor deixou bem clara sua estratégia política: decidiu enfrentar a crise hiperinflacionária em que o Brasil estava mergulhado desde 1987 exclusivamente por meio de medidas provisórias. Assinou nada menos que 36 decretos durante os primeiros quinze dias de seu governo (e 163 durante o ano de 1990), e nomeou um Ministério composto majoritariamente de amigos e tecnocratas. (AMORIM NETO, 2000. p. 29)

A situação do presidente o impulsionava a seguir uma estratégia de relações políticas conservadoras para com os partidos. Porém, Collor optou por aplicar seus poderes presidenciais unilateralmente. Ao mesmo tempo, na Argentina, Carlos Menem, do Partido Justicialista, ou Peronista, assumiu a presidência em 1989, herdando um país em uma situação ainda pior, como já exaltamos no capítulo anterior. Não obstante, também adotou uma tática de imposição de seus poderes legislativos, editando 244 decretos de urgência nos quatro primeiros anos de seu mandato, como também já mencionado. Em 1990 a fragmentação partidária em ambos os países estava em diferentes patamares. Como vimos nas tabelas, no Brasil, o Congresso possuía 7,2 partidos efetivos, enquanto na Argentina esse número era praticamente dividido entre os partidos UCR, mesmo em crise, e o PJ, que se encontrava mais forte.

Diferentemente de Collor, Menem, através de suas políticas, passa a retomar os rumos da economia argentina, e, durante o seu governo, não vivencia escândalos políticos de corrupção. Em 1992, como vemos anteriormente, o apoio à democracia brasileira estava em situação crítica. O governo de Collor não conseguiu conter a inflação e havia aplicado medidas muito impopulares. Envolvido em escândalos, sem apoio social e sem apoio parlamentar, o primeiro presidente eleito de forma direta sofre um impeachment.

Observadas ambas as situações, é possível dizer que o presidente Collor poderia ter se mantido no governo se tivesse mantido apoio social, como foi no caso de Menem, e se não houvesse enfrentando por tantas vezes o Congresso evitando acordos que poderiam ter melhorado as relações Executivo e Legislativo (AMORIM NETO, 2000. p. 29-30). Como disse recentemente o ex-presidente Fernando Henrique (2016) em entrevista ao portal de notícias Uol, o impeachment significa ao mesmo tempo o pleno funcionamento e a crise do sistema democrático. Em seu estudo sobre os níveis de coalescência do gabinete do Executivo, Amorim Neto destaca a disciplina partidária em votações nominais por parte dos partidos mais “premiados” com cargos ministeriais nos mandatos desde Sarney até o fim do primeiro mandato de Fernando Henrique. Também enumera quanto o gabinete formado é coalescente, ou seja, como a formação de governo retorna em cadeiras ao presidente. Após o impeachment de Collor, Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique (1994-2002) formaram governos com mais políticos, principalmente dos partidos PMDB, PSDB e do então PFL, e tiveram retorno de bons níveis de disciplina partidária, o que pode nos levar a chamar o sistema brasileiro nesse período de presidencialismo de coalizão. Porém, como mostramos, não é em todos os casos que o presidente adota esse tipo de política, e não é necessário para que consiga governar, e nem todas as indicações resultam em acordos definitivos de coalizões entre os partidos, como ressalta Amorim Neto.

3.3 Influências externas

Durante o período de redemocratização e estabelecimento das democracias analisadas neste trabalho, outro fator deve ser indicado como determinante para o entendimento dos seus sistemas políticos. Não nos interessa somente os processos internos de elaboração de políticas, mas, também, como o sistema internacional pode influenciar nesse processo, principalmente na formação da política externa de um país, assim como já vimos ao final do capítulo anterior. Como exalta Amorim Neto (2015), o estudo da Ciência Política se dividiu de duas formas: a política comparada, interna dos Estados, e o estudo das relações políticas entre Estados (Relações Internacionais), ambos ontologicamente e epistemologicamente distintos. É comum observar, portanto, duas formas de relação entre os dois estudos, que são ligados pelo fator política externa. Primeiro, a influência que o sistema internacional pode causar na política externa de cada país, e, portanto, influenciando nas relações políticas internas, por meio de seu formato sistêmico e de estruturas, cuja lógica é desenvolvida pelas teorias neorrealistas. Segundo, e menos comum, como a política doméstica de cada Estado pode afetar estruturalmente o sistema internacional, sendo essa muito desenvolvida pela lógica do realismo neoclássico (AMORIM NETO, 2015; ROSE, 1998)¹⁷. Em nosso trabalho, que, com um olhar sobre as teorias neoinstitucionalistas da Ciência Política, analisa o desenvolvimento dos sistemas

17 O realismo neoclássico encontra-se como uma quarta escola dos estudos neorrealistas. O argumento principal, ainda é o de que a formulação das políticas externas de um país é determinada por fatores sistêmicos e estruturais, e, por isso, ainda é uma teoria neorrealista. Segundo essa perspectiva, as políticas externas são formuladas através do autoconhecimento do Estado de sua posição no sistema internacional e quais são suas capacidades relativas dentro desse sistema. Porém, como afirma o autor, a teoria se classifica como neoclássica, pois, defendem a ideia de que as políticas são formuladas pela elite política e, mais especificamente, pelo líder político de um Estado, portanto, a percepção e o entendimento desses líderes políticos sobre as próprias capacidade relativas são determinantes, e tal conhecimento pode ser distorcidos por inúmeros fatores. Ainda, segundo o argumento, não é possível inferir uma ligação perfeita entre as capacidades relativas dentro do sistema internacional, pois, nem sempre os líderes políticos de um Estado têm a liberdade de implementar todas as políticas pretendidas. Então, se faz necessária uma análise a nível de unidades dentro do sistema internacional, para que seja possível compreender como a estrutura institucional interna de cada estado, e, não obstante, o contexto político e econômico, interferiu no processo decisório de formulação das políticas externas e quais puderam ser implementadas e quais não tiveram sucesso. (ROSE, 1998, p. 146-147).

brasileiro e argentino, ou seja, um estudo de política comparada, parece ser razoável inserir uma análise de fora para dentro. Como os regimes internacionais influenciaram no desenvolvimento democrático ou o prejudicaram? Compreendemos, porém, que, através da lógica do realismo neoclássico, ambas as análises podem ser inferidas do mesmo objeto de estudo e não só responder, mas complementar a pergunta acima da seguinte maneira: e, como o desenvolvimento democrático dos países afetaram a sua formulação de políticas externas e, dessa forma, afetaram o sistema internacional?

Para compreendermos melhor a relação dos dois formatos de análise, vejamos o estudo de Feliú e Onuki, supracitado, no qual, através do clássico índice de Rice¹⁸, faz-se um estudo comparado sobre democracias da América Latina para se testar a hipótese: “há diferença entre os índices de unidade partidária estimados para os votos de política externa e de política doméstica?” (FELIÚ e ONUKI, 2014, p. 126). A conclusão dos autores, dentro da amostra analisada para 6 países latino-americanos, incluindo Brasil e Argentina, é a de que o grau de unidade varia pouco de políticas domésticas para políticas externas dentre as votações nos respectivos Congressos. É interessante notar que tal estudo surge como um teste – falseabilidade – de um entendimento de que com a falta de retorno popular sobre matérias de política externa faria com que os líderes partidários encontrassem mais facilidade em manter unidade partidária, assim como, seria mais fácil para o presidente conduzir a política externa à sua maneira, uma vez que os líderes enxergam os ricos de criar dificuldades sobre a agenda de relações exteriores do país. O estudo se mostra interessante porque nos abre possibilidades inferenciais para ambos os formatos de análise. Nos mostra um

¹⁸ “A medida de unidade partidária mais conhecida e utilizada pelos especialistas em estudos legislativos foi desenvolvida por Stuart Rice (1925) [...] O índice de Rice mensura a similaridade dos votos dos membros de um partido político, e pode ser calculado da seguinte maneira:

$$Rice_{ij} = |\%sim - \%não| \text{ para partido } i \text{ na votação}$$

O índice de Rice varia de zero (números iguais de votos “sim” e “não”) a um (quando todos os membros do partido votam juntos), caracterizando-se como uma medida geral do grau de unidade das votações” (FELIÚ e ONUKI, 2014, p. 129).

exemplo de como o formato sistêmico das relações internacionais podem elucidar o comportamento político, sendo de relações entre Executivo e Legislativo, processos de barganha de votos, e as relações intrapartidárias, em detrimento do processo de implementação das políticas externas do Estado. Como também nos aponta a fragilidade estrutural que o sistema internacional sofre, uma vez que, em cada país, processos políticos que podem se encontrar em contextos de entroncamento institucional, seja devido a crises internas, sejam apenas disputas políticas, podem afetar o processo decisório dos líderes nacionais e afetar a clareza de informações que Estados e líderes tem uns dos outros.

No estudo de Amorim Neto (2015), o autor busca, por meio das lógicas teóricas desenvolvidas até aqui, clarificar como são de fato formuladas as políticas externas dos três Estados mais influentes economicamente da América Latina, segundo o autor, Brasil, México e Argentina, no período de 1946-2008. Pretende entender se são fatores domésticos ou sistêmicos que determinam as políticas externas dos países escolhidos, por meio do alinhamento com a preferências dos Estados Unidos, *hegemon* regional do sistema, através dos votos das moções nas reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas. Inicialmente, ao que parece, o autor utiliza uma técnica chamada *reductio ad absurdum*, que, por recurso, assume as hipóteses opostas à lógica teórica defendida a fim de levar a um raciocínio que mostraria tais hipóteses como insustentáveis (CHALMERS, 1995, p. 86). Apesar disso, ao final, sua conclusão se intercala em afirmar a lógica neorrealista de que as políticas externas se desenvolvem através de influências sistêmicas, pois, nos casos do Brasil e do México, os fatores domésticos não demonstraram relevância para com sua convergência com os Estados Unidos. Porém, o decrescimento do alinhamento, comum a todos os três, no caso argentino se ocorre por fatores outros que não se baseiam nas capacidades relativas do Estado, em contraste com Brasil e México que teriam suas relações externas menos alinhadas com os Estados Unidos em detrimento do seu ganho de capacidades dentro do sistema, enquanto os EUA estariam perdendo capacidades relativas. Na Argentina, os fatores domésticos como a força de gabinete do presidente, quando este é ideologicamente de esquerda,

influenciam de maneira mais relevante na sua tomada de decisão para com sua política externa, o que promoveriam a ideia do realismo neoclássico. O argumento final seria o de que o neorrealismo não afirma que não existam países cujas políticas são antisistêmicas, mas que os países que atuam sob essa lógica acabam sendo punidos pelo sistema, como é o caso da Argentina. Enquanto o realismo neoclássico não desconfirma os argumentos sistêmicos neorrealistas, porém afirma que só se é possível ter uma compreensão maior de quais Estados participam do jogo sistêmico se forem feitos estudos de política comparada e intrínsecas as configurações estruturais e contextuais de cada Estado, e, como no caso da Argentina, será possível fazer análises mais precisas sobre as políticas adotadas do que olhar apenas através de fatores sistêmicos (AMORIM NETO, 2015, p. 22).

Enfim, o debate de ambas as teorias de Relações Internacionais não é nosso objetivo neste trabalho, o fato é que os estudos decorrentes desse debate trazem fatores determinantes para as nossas afirmações feitas no capítulo anterior. O Brasil e a Argentina, assim como grande parte dos países da América Latina, sofreram grande pressão para a redemocratização de seus governos na década de 1980, e observando o alinhamento como os EUA nos anos 1990's, essa afirmação parece se confirmar em termos sistêmicos. Como mencionamos no capítulo anterior, o uso de políticas de alinhamento econômico e político por parte dos EUA sobre os vizinhos do hemisfério sul, como diplomacia de Washington para um unificação de políticas fiscais, e o favorecimento comercial através de organizações internacionais como o FMI, convergem com a perda de capacidades relativas dos EUA no sistema internacional, em contraste com o aumento encontrado no Brasil, e a recuperação econômica na Argentina, por exemplo, e a menor dependência comercial dos dois países sul-americanos com o *hegemon* da região¹⁹. Logo, observa-se os resultados quando o alinhamento entre os EUA com Brasil e Argentina aumentam significativamente com os governos Collor/Itamar e Menem.

¹⁹ Ver figuras 1, 2 e 3 do estudo de Amorim Neto (2015) nas respectivas páginas 7, 8 e 9.

3.4 Considerações finais

Para os dois países em comparação neste trabalho, observamos diferentes processos para um mesmo resultado. Ambos são caracterizados, hoje, como tendo sistemas partidários não institucionalizados e uma democracia instável, como demonstramos através de seus níveis de fragmentação partidária e volatilidade eleitoral, além da instabilidade das legendas. Como vimos, brevemente, durante a passagem dos capítulos, o Uruguai atingiu o que certos autores caracterizam como um bom governo, e o processo para tal, se deu, também, durante as décadas de 1980 e 1990. No capítulo 3, mencionamos o estudo de Mainwaring e Zoco, o qual aponta como uma de suas hipóteses confirmadas, o fator evolutivo da democracia com o seu amadurecimento, sendo democracias jovens mais instáveis do que os países cujas democracias datam de mais tempo. Porém, no Brasil os níveis de instabilidade parecem gerar mais instabilidade em um ciclo degenerativo. Assim como o Uruguai, a Argentina indicava um futuro de desenvolvimento evolutivo de seu sistema democrático, porém os níveis de estabilização nas primeiras décadas parecem ter pouco importado para a evolução do sistema. Admitimos que os autores, ao falarem sobre o grau evolutivo dos sistemas democráticos, não afirmam que ele ocorre em uma linha crescente. Porém, como já indagamos aqui, o estudo de política comparada junto aos estudos de caso e voltado ao nível de Estados, podem nos trazer inferências sobre os motivos reais que envolvem a evolução ou não da democracia. Portanto, montamos uma tabela para compararmos o que já foi visto até aqui em termos históricos, para concluirmos nosso trabalho.

Como podemos observar na tabela 3, em grande parte do contexto de Brasil e Argentina podemos inferir semelhanças, porém, em momentos cruciais, os países se diferem nos ofertando duas causas para a institucionalização e instabilidade democrática. Ambos os países vivenciaram crises econômicas na década de 1980 (momento de sua redemocratização), e posteriormente estabilização econômica, redirecionando os países ao crescimento na década de 1990. Todavia, enquanto os

anos 2000 são de desenvolvimento e uma certa estabilização política para o Brasil, são de crises e instabilidades econômicas para a Argentina.

Tabela 3. Síntese da Comparação das democracias do Brasil e da Argentina

Tema da Comparação	Brasil			Argentina		
	80'	90'	00'	80'	90'	00'
Partido no Executivo	PMDB	PSDB	PT	UCR	PJ	PJ
Economia	Crise	Estab.	Desen.	Crise	Estab.	Crise
Fragmentação Partidária	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Alta
Apoio à Democracia	---//---	$\mu=47\%$	$\mu=40\%$	---//---	$\mu=73\%$	$\mu=65\%$
Quantidade de Medidas Provisórias / Decretos	Baixa	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta
Alinhamento com os EUA	Baixa	Alta	Baixa	Baixa	Alta	Baixa
Capacidades Materiais Relativas	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: Elaborado pelo autor com dados reunidos do Informe de 2013 do Latinobarómetro; de AMORIM NETO (2015, p. 8); Consultor Jurídico disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-30/mil-medidas-provisorias-foram-promulgadas-ultimos-15-anos>>. Acessado em: 03, out. 2017.
 * μ = símbolo para média dos anos da década em questão.

Portanto, para o Brasil, podemos concluir que seus processos internos foram determinantes para a sua instabilidade política e a falta de institucionalização do sistema partidário. De modo que o ciclo de fragmentação partidária e volatilidade eleitoral moldaram as relações entre Executivo e Legislativo, uma vez que o país

manteve uma política mais condizente com a sua posição e capacidades no sistema internacional. Logo, a alta fragmentação partidária e o baixo apoio à democracia gerada pela volatilidade eleitoral são causas de um sistema que nunca se estabilizou de fato, mesmo vivendo um alto desenvolvimento econômico. Em contraponto, a instabilidade na democracia argentina não pode ser justificada pela fragmentação partidária ou apoio à democracia. A causa mais provável encontrada por nós, concordando com o trabalho de Amorim Neto, é de que a insuficiência do sistema argentino se dá não por fatores endógenos ao seu sistema político, mas sim a fatores externos. A Argentina formulou suas políticas externas a partir do segundo mandato de Menem, com base nos seus processos internos e em oposição à suas capacidades relativas e sua posição estrutural no sistema internacional. Como os neorrealistas afirmam, o sistema internacional a puniu, no que se refere a sua economia. Com isso, é possível dizer que com uma economia fragilizada, em um período com escândalos políticos protagonizados pelo então presidente Fernando de la Rúa, o sistema partidário sofre com o descrédito da população que causa uma grande volatilidade eleitoral, e, por conseguinte, alta fragmentação, que antes não era encontrada naquele país.

O estudo desempenhado aqui pode (e deve) ser estendido para outros países da América Latina, pois, por enquanto, não podemos estender nossas conclusões à generalização sem aumentar o espectro de nossa análise. Certamente os estudos desempenhados até aqui sobre as influências de uma agenda internacional sobre os processos políticos internos têm nos mostrado novos caminhos para compreender uma democracia nos dias de hoje, mas ainda nos parece termos muito o que entender dessa relação.

CONCLUSÃO

Os estudos contemporâneos sobre democracia, desde a década de 1990, voltaram seu foco à elaboração de caminhos lógicos para a análise de dados que pudessem adequar-se às novas democracias cujos sistemas partidários estariam ainda por se desenvolver. Os métodos de análise para a qualificação de um sistema aplicado em democracias cujos sistemas já haviam se institucionalizado não eram úteis para as novas democracias cuja falta de institucionalização era predominante. Dessa forma, novas equações e fórmulas passaram e ainda passam a figurar na literatura sobre democracia. Contudo, as novas lógicas e conceitos foram baseados ainda no método do institucionalismo, desenvolvido através dos conceitos de ação racional.

Como podemos observar, hoje, parece ser impossível compreender um sistema político e a sua institucionalização apenas por meio da relação entre as instituições de um Estado. Se observarmos o caso da Argentina, seria impossível compreender a degeneração sofrida pelo sistema se não considerássemos os fatores e pressões externas. E, no caso do Brasil, mesmo não tendo suas instituições afetadas diretamente por pressões econômicas externas, nas décadas de 1980 e 1990, o país passou pelo processo de redemocratização em detrimento de pressões externas. Como dissemos neste trabalho, a síntese nas Ciências Sociais é primordial se hoje quisermos compreender relações políticas, sejam elas internas ou externas aos Estados. O processo competitivo do sistema partidário é diretamente influenciado por agendas externas, uma vez que pautas de política externa são debatidas dentro do Legislativo. Um sistema cooperativo ou não cooperativo pode ser identificado através dos posicionamentos que tomam os partidos em relação a políticas externas e domésticas. Assim como podemos compreender melhor as decisões tomadas por estados no âmbito internacional.

Certamente os estudos neoinstitucionalistas possuem muitas lacunas que podem ser preenchidas e melhor desenvolvidas. Contudo, não deixamos de lado as questões da ação racional. Como dissemos, o uso da escolha racional através da ação individual não é universal, pois as preferências e a lógica do interesse do indivíduo não o é. O conceito de ação racional e escolha racional ao se transportar para a Ciência Política, cria uma necessidade de definir que os políticos atuarão com racionalidade e que os eleitores sempre serão racionais ao escolherem seus representantes. Mas o que representa racionalidade na democracia? A racionalidade democrática significa, para os representados, escolher aqueles que irão melhor batalhar pelos seus interesses e, para os representantes, significa defender tais interesses, uma vez que se não o fizerem não serão mais escolhidos. Porém diversos outros fatores entram em questão nessa lógica, como: o poder; o acesso; a informação. Não só o sistema institucionalista dificulta o acesso a informação, mas como facilita o controle elitista das massas. Quando afirmamos que o sistema partidário se torna endógeno ao sistema político, o dissemos, pois, a racionalidade dos eleitores é deturpada de várias maneiras, permitindo que os partidos, em sua própria lógica de ação, se perpetuem sobre o sistema democrático.

Portanto, a universalização de um sistema institucionalista que promove as “liberdades” por meio de um discurso mundial imposto por instituições globais também nos abre campo para outro debate. A idealização de um conceito democrático foi e ainda vem sendo imposta a muitos Estados, através de organizações de um sistema internacional liberal que promove o desenvolvimento humano em detrimento do desenvolvimento de mercado. O que indagamos ser considerada uma “boa” democracia incentiva a participação social e impulsiona o sentimento de pertencimento, o nacionalismo, ao mesmo tempo em que torna uma sociedade menos vulnerável às ideias e decisões de seus líderes e mais vulnerável à narrativas e discursos de um regime mundial. Sendo a economia de mercado parte deste regime, quanto mais susceptível estiver uma sociedade a ele, mais abertura possuem aqueles que o dominam para reforçar sua posição de centro.

Isto posto, nos cabe indagar se não deveríamos voltar nossos questionamentos à própria essência do sistema democrático, ao invés de focar apenas em estudos quantitativos e qualitativos sobre sistemas democráticos específicos.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, maio. 2006

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What Determines Foreign Policy in Latin America?: systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 1–27, 2015,

ALTMAN, David. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: the case of uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, n. 6, p. 259-283, jul. 2000.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BASEDAU, Matthias; STROH, Alexander. Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties (February 1, 2008). In: *GIGA Working Paper*, n. 69, feb. 2008. Available at: <<https://www.giga-hamburg.de/en/publication/measuring-party-institutionalization-in-developing-countries-a-new-research-instrument>>. Access: 28 sp. 2017.

BRAGA, Maria do Socorro. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas, 2006.

BOHN, Simone; PAIVA, Denise. *A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. Fernando Henrique Cardoso: entrevista. Entrevistadores: Josias de Souza. Entrevista concedida ao portal de notícia UOL, set. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hZ8adrfZsSw&t=248s>>. Acesso em: 2 out. 2017.

- CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, p. 255-295, maio/ago. 2014.
- CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo. 2005.
- CHALMERS, David. The puzzle of conscious experience. *Scientific America*, v. 273, p. 80-86, 1995.
- CINTRA, Antônio O. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Primeira Edição.
- DAHL, Robert. Reflections on Opposition in Western Democracies*. *Government and Opposition*, v. 1, p. 7–24, 1965.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- FELIU, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 125-142, out. 2014.
- GONZALEZ, R. S. O método comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2008.
- HUNTINGTON, S. P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press. 1991.
- HUNTINGTON, Samuel. Approachs to Political Decompression. Documento postado em Arquivos da Ditadura da editora Intrínseca, reunidos por Elio Gaspari. Disponível em: <<http://arquivosdaditadura.com.br/documento/galeria/receita-samuel-huntington#pagina-1>> Acesso em: 16 set. 2017.
- KIM, Hun Yuong. Impeachment and Presidential Politics in New Democracies. *Journal Democratization*, v. 1, n.3, p. 519-553, 2014.
- KLAŠNJA, Marko & Rocío Titiunik. The Incumbency Curse: weak parties, term limits, and unfulfilled accountability*. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 129-148, feb 2017.

LAAKSO, Marku e TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: a measure with application to west europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 12, p. 3-27, abr. 1979.

LATINOBARÓMETRO. Informe 2013. Disponível em:
<http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em:

LAVER, Michael. Models of Government Formation. *Annual Review of Political Science*, v. 1, p. 1 -25, jun. 1998.

LINZ, Juan J.; SREPAN, Alfred C. *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Harvard, 1996.

LLANOS, Mariana. *Privatization and democracy in Argentina*. St. Martins Press LLC: Palgrave MacMillan, 2002.

MAINWARING, Scott. Party Systems in the Third Wave. *Journal of Democracy*. v. 9, p. 367-381. 1998.

MAINWARING, Scott; ZOCO, Edurne. Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias. *América Latina Hoy*, v. 46 Nov 2009.

MAIR, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. New York: Oxford University Press. 1998.

MOLINELLI, G. Las relaciones presidente-Congreso en Argentina '83-'95'. *POSTData*, v. 2, n. 59-90, 1996.

MOTTA, Rodrigo P. S. *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*. 368 f.. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MUSTAPIC, A. *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil*. Paper presented at the seminar Brazil-Argentina, Itamaraty Institute of International Relations, Rio de Janeiro, Brazil. 1997.

NEGRI, C. *O desenho de pesquisa comparativo em Ciências Sociais: reflexões sobre as escolhas empíricas*. Série CEPPAC, v. 35, p. 1-19, 2011. Disponível em: <http://www.ceppac.unb.br/images/ics/S%C3%A9rie_Ceppac/035_negri_camilo_2011_3.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. *Argentina, De Nuevo*. Working Paper #152. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Indiana: University of Notre Dame. 1991.

O'DONNELL, Guillermo. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1986.

PRZEWORSKI, Adam. Marxism and Rational Choice. *Politics & Society*, v. 14, n. 4, p. 379 – 409, dez. 1985.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 69-90, jun. 2015.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v. 51, n. 1, p. 144–172, 1998.

ROVER, Tadeu. Mais de mil MPs foram editadas nos últimos 15 anos. Consultor Jurídico, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-30/mil-medidas-provisorias-foram-promulgadas-ultimos-15-anos>>. Acessado em: 03, out. 2017.

RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo15, p. 105-122, 1998.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ltda, (2000).

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro, Zahar; Brasília, Editora UnB.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics* v. 3, n. 3, p. 243–257, 1991.

SAVAGE, Lee Michael. Party system institutionalization and government formation in new democracies. *World Politics*, v. 68, n. 3, p. 499-537, jul. 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América: Leis e Costumes*. Livro 1. São Paulo: Martin Fontes, 2005.

WEBB, Paul; WHITE, Stephen. *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2007.